

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA  
FACOLTÀ DI SCIENZE POLITICHE

*Corso di laurea Specialistica in*  
POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA



COSTRUIRE LA GOVERNANCE  
MULTILIVELLO: STILI DI RAPPRESENTANZA  
REGIONALI A CONFRONTO

*Relatore:* Prof.ssa PATRIZIA MESSINA

*Laureanda:* RITA NARDO  
Matricola N. 551833

A.A. 2007/2008



# INDICE

INTRODUZIONE .....	7
--------------------	---

## *Capitolo 1*

### **LA GOVERNANCE MULTILIVELLO E L'EUROPEIZZAZIONE DELLE REGIONI**

1.1. Il concetto di europeizzazione .....	17
1.2. Le reti di <i>governance</i> multilivello e il ruolo della Politica regionale europea .....	20
1.3. Un'Europa con le regioni .....	25

## *Capitolo 2*

### **I CANALI DI ATTIVAZIONE REGIONALE VERSO L'UE: ACCESSO ALLE ISTITUZIONI EUROPEE E FORME DI *NETWORKING* INTERREGIONALE**

2.1. I canali di attivazione e la rappresentanza degli interessi regionali.....	27
2.2. La partecipazione delle regioni alla fase ascendente del diritto comunitario nell'ordinamento italiano.....	31
2.3. Le sedi regionali di rappresentanza a Bruxelles .....	37
2.4. Il Comitato delle Regioni .....	40
2.5. Il Parlamento Europeo e gli europarlamentari.....	42
2.6. Attività di <i>networking</i> delle regioni in europa.....	46
2.7. Una mappa concettuale per l'analisi dell'attivismo regionale.....	55

### *Capitolo 3*

## **VENETO, EMILIA ROMAGNA E PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO: TRE REGIONI IN EUROPA**

3.1. Tre regioni verso l'Europa: la nuova politica di coesione 2007-2013.....	59
3.2. Sistemi politici locali, modi di regolazione e subculture politiche territoriali. ....	66
3.3. Rendimento istituzionale e differenti percorsi di europeizzazione delle regioni: le ipotesi della ricerca.....	69
3.4. Il Veneto: crisi del modo di regolazione tradizionale e nuove prospettive. ....	74
3.5. Emilia Romagna: una regione capofila nell'europeizzazione? .....	80
3.6. La Provincia di Trento: l'influenza dell'Autonomia nello sviluppo del modello istituzionale. ....	84
3.7. Quadro riassuntivo della comparazione dei tre contesti regionali.....	90

### *Capitolo 4*

## **L'ORGANIZZAZIONE DEGLI UFFICI REGIONALI PREPOSTI ALLE MATERIE COMUNITARIE: SOLUZIONI ORGANIZZATIVE E AMMINISTRATIVE DEI TRE CASI STUDIO**

4.1. La gestione degli "affari comunitari" all'interno delle amministrazioni regionali.....	93
4.1.1. I fondi a gestione diretta.....	96
4.2. Gli organigrammi delle regioni: assessorati, direzioni e dipartimenti che si occupano di materie comunitarie.....	100
4.3. Le funzioni dei dipartimenti per le politiche comunitarie. ....	110
4.3.1. La collaborazione dei dipartimenti per gli affari comunitari con le altre strutture regionali e le modalità di assunzione del personale.....	115
4.3.2. L'assistenza tecnica alla Regione Emilia Romagna: il ruolo di ERVET .....	130
4.4. Il partenariato orizzontale e verticale e il ruolo dei rappresentanti degli interessi .....	135
4.4.1. Le Camere di commercio e il ruolo di Eurosportello in Veneto.....	146
4.5. Strategie regionali di comunicazione e informazione sulle materie europee .....	153
4.6. Il ruolo dei Consigli regionali.....	161
4.7. Tre differenti modelli organizzativi.....	171

## Capitolo 5

### **L'UTILIZZO DEI CANALI DIRETTI E INDIRETTI DI ATTIVAZIONE REGIONALE NEI TRE CASI STUDIO.**

5.1. I canali indiretti di partecipazione alla fase ascendente del diritto comunitario.....	177
5.2. Gli uffici regionali di collegamento a Bruxelles .....	181
5.2.1. <i>La Sede a Bruxelles della Regione Veneto</i> .....	188
5.2.2. <i>La Sede della Regione Emilia Romagna</i> .....	202
5.2.3. <i>La sede della Provincia Autonoma di Trento</i> .....	207
5.2.4. <i>Differenze e analogie degli uffici di collegamento a Bruxelles</i> .....	211
5.3. Gli europarlamentari come destinatari della <i>lobbying</i> regionale.....	216
5.4. Il Comitato delle Regioni. ....	228
5.5. Le associazioni interregionali e le attività di <i>networking</i> e cooperazione tra regioni.....	234
5.5.1. <i>Strumenti di cooperazione con i Balcani in Veneto ed Emilia Romagna:</i> <i>strategie a confronto</i> .....	244
5.6. Tre modalità di attivazione regionale .....	252
 <b>CONCLUSIONI</b> .....	 257
 <b>Allegati</b> .....	 267
<b>Bibliografia</b> .....	271
<b>Sitografia</b> .....	282



## INTRODUZIONE

Come hanno evidenziato alcune recenti ricerche (Graziano, 2004; Brunazzo, 2005; Fargion, Morlino e Profeti, 2006; Bolgherini 2006) l'uropeizzazione delle regioni italiane<sup>1</sup> è caratterizzata da percorsi di accettazione dell'UE molto diversi. I potenziali effetti che la pressione esercitata dalle politiche comunitarie può avere sulle politiche nazionali e regionali sono molteplici e, per riuscire a confrontare il ruolo degli enti sub-statali nella *governance* europea, occorre individuare degli indicatori che ci permettano di rilevare se e come è avvenuto l'adeguamento dell'assetto istituzionale e delle strutture di *policy*.

Secondo Bolgherini (2006), le principali sfide che interessano le regioni possono essere suddivise in quattro gruppi. I primi cambiamenti all'interno degli enti regionali interessano la dimensione del rendimento istituzionale e il rispetto di alcuni standard di *performance* europei, come ad esempio la capacità di spesa dei fondi comunitari, la capacità di implementazione dei progetti, il possesso di una visione integrata delle priorità strategiche regionali. La seconda serie di mutamenti è di carattere amministrativo e riguarda gli aspetti organizzativi e la distribuzione dei compiti, nonché l'acquisizione di nuove competenze da parte del personale preposto. Si tratta di individuare come concretamente gli uffici si sono trasformati in seguito alle nuove esigenze amministrative e come l'impianto burocratico dell'ente regionale si è adattato

---

<sup>1</sup> Com'è noto il sistema italiano è composto dalle venti regioni e dalle due province autonome di Trento e Bolzano, assimilabili, in quanto a poteri e competenze, a due regioni. Per semplicità e brevità si utilizzerà il termine "regioni" anche per indicare le due province autonome.

alle nuove procedure richieste ad esempio dalla gestione dei fondi comunitari o dalla partecipazione alla formulazione delle politiche europee.

La terza sfida a cui le regioni devono rispondere riguarda la dimensione culturale e la capacità delle regioni di modificare alcuni atteggiamenti e valutazioni nei confronti del contesto europeo. Questa sfida riguarda sia la mentalità delle élite amministrative sia quella delle élite politiche, nonché della cultura di governo che caratterizza una Regione. Chi governa e amministra l'ente regionale deve, cioè, essere in grado di ragionare in un'ottica europea, e quindi aperta al *modus operandi* imposto dall'UE. Infine, il quarto ordine di mutamenti è l'abilità di attivarsi e prendere iniziative presso le arene di livello nazionale e soprattutto europeo, sfruttando i canali esistenti per partecipare attivamente al *policy-making* europeo, sia dal punto di vista dei rapporti politici con le istituzioni ai vari livelli sia dal punto di vista socio-economico e del territorio.

È evidente come queste trasformazioni, pur riguardando aspetti differenti, siano tutte, in una certa misura, complementari tra loro. Per avere una visione il più possibile completa dell'intreccio tra queste diverse dimensioni che accompagnano la sfida europea delle regioni, un utile punto di vista può essere quello dell'*attivazione regionale*. Il termine *subnational mobilization* è emerso negli anni novanta<sup>2</sup> per indicare la rappresentanza a livello europeo degli interessi subnazionali, intendendo con questo termine tutti i livelli territoriali al di sotto dello stato nazionale: «Regioni, enti locali, collettività interlocali e interregionali» (Hooghe 1995, 2). Per restringere il campo di ricerca e concentrarci in particolar modo sulle regioni, è preferibile però utilizzare il concetto di *attivazione regionale* che, come suggerisce Bolgherini, può essere definito «l'insieme delle azioni, iniziative, strategie e scelte intraprese dalle élite politiche ed

---

<sup>2</sup> Tra gli studi che hanno analizzato il fenomeno dell'attivazione regionale a Bruxelles e hanno messo in evidenza le effettive modalità di accesso di cui le regioni dispongono per dialogare con le istituzioni europee si rimanda a Hooghe e Keating 1994; Hooghe 1995; Hooghe 1996; Profeti 2003; Profeti 2006.



amministrative di una Regione per essere presenti come soggetto attivo nelle arene comunitarie, per interagire direttamente con le istituzioni europee e con le altre autorità territoriali» (2006, 15).

L'attivazione dell'ente regionale al di fuori dei confini del proprio Stato membro segue una duplice direzione; da una parte quella verticale, verso le istituzioni sopranazionali, nel quale la Regione può far da tramite tra territorio e attori locali con le istituzioni europee, in un'ottica multilivello; dall'altra una dimensione orizzontale, in cui le regioni dei paesi membri dialogano e collaborano tra di loro, attraverso molteplici forme di cooperazione.

Si tratta, per molti aspetti, di “diplomazia regionale”<sup>3</sup>, ovvero dei modi in cui le regioni si sono attrezzate per comunicare con il livello europeo, scavalcando lo Stato membro di appartenenza e intrecciando relazioni dirette con le istituzioni comunitarie e con gli enti territoriali degli altri Stati membri, per affermarsi a tutti gli effetti come attori della *governance* europea: per questi motivi l'attivazione regionale può quindi essere considerata un indicatore di europeizzazione e di mutamento istituzionale.

L'analisi del modo in cui vengono sfruttati i canali d'accesso disponibili permette di individuare quali soluzioni organizzative sono state adottate per adeguare il sistema amministrativo e istituzionale regionale a queste esigenze<sup>4</sup>, e la comparazione tra i differenti percorsi di attivazione e di organizzazione ci aiuta a comprendere se chi è a

---

<sup>3</sup> Brunazzo (2004, 25) elenca alcune differenze tra l'azione diplomatica regionale e quella dei governi nazionali. La politica estera regionale è spinta innanzitutto da motivazioni economiche, in quanto le regioni cercano di recuperare investimenti comunitari e di allargare i mercati per le loro produzioni. In secondo luogo la politica estera regionale è più attenta, rispetto a quella statale, alle questioni specifiche, piuttosto che agli accordi di grande respiro. Questo anche perché nel caso delle regioni le alleanze e le strategie dipendono molto dall'esecutivo, più che dalla storia di alleanze e fedeltà consolidate come avviene tradizionalmente per gli stati membri. Infine, l'azione all'estero delle regioni è più permeabile a interessi specifici territorialmente collocati, e maggiormente condizionata da fattori istituzionali, come la minore o maggiore autonomia loro conferita dallo stato centrale.

<sup>4</sup> L'esempio più evidente è la creazione dei c.d. Uffici di collegamento a Bruxelles; ma anche la strutturazione dell'organigramma degli uffici regionali in Italia rispecchia il modo in cui l'ente intende strutturare il suo coinvolgimento nel *policy-making* europeo e premessa delle modalità di attivazione regionale.

capo di tali percorsi (in altre parole, il ceto politico e amministrativo) ha modificato la sua logica d'azione e il suo stile di governo, adattandosi al metodo procedurale europeo. Analogamente, attraverso lo studio delle modalità di comunicazione e dialogo che sono materialmente utilizzate da attori regionali e attori europei si può “disegnare” la mappa della *governance* europea, individuando la forma e la lunghezza effettive delle reti multilivello tra gli attori e tra le arene politiche ai diversi livelli di governo. Aldilà di quanto previsto dalle *policies* europee e dalle procedure obbligatorie per ottenere finanziamenti, possiamo poi vedere l'attivazione anche come un fenomeno culturale, di apprendimento e consapevolezza dei valori che hanno ispirato il processo di integrazione europea, e della volontà regionale di partecipazione a tale processo.

Per riassumere questi elementi di analisi, abbiamo individuato cinque dimensioni dell'attivazione regionale che, in un'ottica comparata, ci permettono di esplorare l'importanza della stessa come indicatore del processo di europeizzazione:

- Il diverso *grado di consapevolezza* dell'importanza dell'attivazione da parte delle élites politiche e amministrative;
- L'effettiva *presenza della regione all'interno delle reti istituzionali*, sia multilivello o verticali (canali di accesso alle istituzioni) che sulle reti orizzontali (forme di partenariato e *networking* con altri enti sub-statali europei);
- I diversi modi di intendere l'attivazione sull'arena europea, in altre parole *la scelta della strategia e le differenze nella scelta dei canali di accesso alle istituzioni europee* e negli obiettivi che la regione intende realizzare attraverso l'attivazione;
- Le *attività di lobbying e la rappresentanza degli interessi regionali* presso le istituzioni europee;
- La *predisposizione di nuovi organismi e strutture* per prendere parte alle reti: l'organizzazione e la *mission* di tali uffici.

Attraverso lo studio di questi differenti aspetti è stato possibile ottenere una prospettiva dell'europeizzazione basata sulla proiezione esterna dell'ente regionale sulla scena europea, e sull'evolversi dei rapporti istituzionali della regione con i diversi attori presenti su tale scena. È stato inoltre possibile comprendere come le regioni rappresentano i propri interessi presso l'arena politica comunitaria, e come organizzano le loro attività di *lobbying*.

Dal punto di vista metodologico lo scopo della ricerca è stato individuare il sistema concreto d'azione degli attori implicati nella gestione delle tematiche europee. Come hanno messo in evidenza Crozier e Friedberg (1977, 134), il fenomeno organizzativo è prima di tutto un costrutto politico e culturale, uno strumento che gli attori sociali hanno forgiato per regolare le loro interazioni in modo da ottenere il minimo di cooperazione necessario al perseguimento di obiettivi collettivi; per questo motivo è utile privilegiare lo studio delle capacità relazionali, vale a dire culturali, degli individui, capacità di cui essi dispongono grazie all'apprendimento sociale e che sono influenzate dalle strutture di azione collettiva a cui partecipano, e che caratterizzano il sistema politico, culturale e sociale nel quale sono immersi<sup>5</sup>.

La ricerca è stata condotta innanzitutto studiando le architetture amministrative regionali dal punto di vista formale, attraverso l'analisi della documentazione e la navigazione sui siti istituzionali, per cercare di individuare quali uffici e quali organismi tecnici, all'interno delle regioni, si occupano di affari europei.

---

<sup>5</sup> Per quanto riguarda poi il ruolo della classe politica, dobbiamo tenere conto che l'influenza degli apparati amministrativi grava in modo importante anche sullo stile decisionale e sull'elaborazione delle strategie politiche. Il decisore trova cioè la sua scelta rigorosamente limitata dalle capacità e dagli obiettivi dell'organizzazione che l'aveva elaborata, e dal fatto che l'ambito delle possibilità è rigorosamente strutturato dalle caratteristiche dei sistemi d'azione dai cui dipende per elaborare e realizzare le sue decisioni (Crozier e Friedberg 1977, 230).

Per analizzare le reti di collegamento esterne tra regioni e istituzioni europee partendo anche dalle reti che, all'interno delle regioni, permettono la trattazione delle materie comunitarie e l'elaborazione di una strategia regionale di *lobbying* presso l'UE, sono state poi svolte trentatré interviste in profondità per valutare le modalità di comunicazione tra questi attori e le istituzioni europee, ma anche le modalità di comunicazione tra attori che si occupano di affari europei e il resto dell'apparato amministrativo regionale.

Tutte le testimonianze così raccolte non riflettono, nella maggiorparte dei casi, la realtà "obiettiva", bensì il modo in cui l'attore la percepisce. La soggettività degli attori (vale a dire il modo di scegliere le strategie in funzione della loro percezione dei vincoli che li condizionano all'interno di un'organizzazione) è tuttavia un elemento fondamentale che definisce tale organizzazione, altrettanto obiettivamente dei vincoli tecnici o economici (Crozier e Friedberg, 1977, 134).

Nel primo capitolo si è voluto analizzare la connessione che unisce europeizzazione e *multi-level governance*, con lo scopo di mettere in evidenza il legame esistente tra il coinvolgimento degli enti sub-statali sulle reti di *governance* europea multilivello e i cambiamenti e le trasformazioni che tale coinvolgimento provoca nelle regioni quando si attivano per dialogare con gli altri attori nell'arena politica europea.

Nel secondo capitolo è stato approfondito il concetto di attivazione regionale, associandolo alla riflessione sulla rappresentanza degli interessi sub-statali presso le istituzioni comunitarie. Sono stati perciò individuati e illustrati i principali canali di attivazione e di accesso all'arena decisionale europea, seguendo una doppia direzione: quella verticale e multilivello, che collega il livello di governo regionale con quello nazionale ed europeo; ma anche quella orizzontale e del *networking* fra soggetti allo stesso livello.

L'obiettivo della ricerca è proprio quello di “incrociare” queste due dimensioni, tracciando una mappa delle reti, orizzontali e verticali, che ruotano attorno alle regioni. Vogliamo cioè individuare il modo in cui le Regioni si attivano sia per raccogliere le istanze provenienti dal loro territorio, sia per rappresentare queste istanze presso le istituzioni comunitarie.

Per fare questo si è scelto di analizzare tre casi studio: la Regione Veneto, la Regione Emilia Romagna e la Provincia Autonoma di Trento; tre regioni appartenenti al Nord Est italiano e caratterizzate, sotto molti aspetti, da un tessuto produttivo e sociale simile. Tre regioni che per gli standard imposti dalla politica di coesione comunitaria rientrano nella stessa fascia economica e sono quindi soggette a interventi di *policy* simili. Nel terzo capitolo si è cercato di individuare invece quali caratteristiche distinguono e differenziano profondamente le tre regioni sia per quanto riguarda la cultura di governo locale e i rispettivi stili decisionali, sia per quanto riguarda il loro grado di autonomia amministrativa e politica, cercando di individuare come le differenze istituzionali (regioni a statuto ordinario e regione a statuto speciale) abbiano modificato il modo di regolazione di regioni per altri aspetti molto simili.

Dopo una breve storia dei tre enti regionali, dalla loro creazione nel 1970 fino ai giorni nostri, nel quarto capitolo sono stati analizzati i principali cambiamenti, nell'organizzazione degli uffici, nelle procedure amministrative e nelle mentalità delle élite politiche e tecniche, che le tre regioni hanno dovuto affrontare per occuparsi dell'Unione Europea e della gestione di tutto ciò che ruota attorno agli affari comunitari, esaminando anche come le regioni hanno coinvolto i partner istituzionali e gli *stakeholders* sul territorio per l'individuazione degli interessi regionali in merito alle *policies* europee.

Nel quinto capitolo è stato così possibile confrontare l'attivismo regionale per quanto riguarda l'utilizzo dei canali di accesso alle istituzioni comunitarie e fornire una

breve panoramica sulle forme di *networking* orizzontali con gli altri enti regionali europei. In particolare si sono messe a confronto le diverse modalità di attivazione e dialogo con le istituzioni comunitarie, e le diverse concezioni di *lobbying* e rappresentanza istituzionale degli interessi regionali presso le stesse, alla luce del lavoro degli uffici regionali preposti alla gestione di tali reti e tali canali di accesso, primi fra tutti gli uffici regionali di collegamento a Bruxelles.

Sono state svolte trentatre interviste in profondità (allegato 1), che ho potuto condurre, per quanto riguarda la sezione dedicata al Parlamento Europeo e agli uffici di rappresentanza a Bruxelles, grazie allo stage svolto da settembre a dicembre 2008 presso l'ufficio dell'On. Giovanni Berlinguer, anche grazie al prezioso e attento aiuto dei suoi collaboratori, la dott.ssa Marisella Rossetti e il dott. Altero Frigerio. Lo stage mi ha permesso di lavorare e vivere nel cuore delle istituzioni comunitarie, e di analizzare le dinamiche della rappresentanza politica parlamentare a livello europeo, ma soprattutto, mi ha dato l'opportunità e l'onore di conoscere da vicino una personalità di altissimo valore politico ed intellettuale qual è Giovanni Berlinguer.

Un ringraziamento va anche a tutti gli europarlamentari intervistati e ai loro assistenti che mi hanno dedicato tempo ed attenzione.

Le interviste riguardanti la Regione Veneto sono state effettuate invece grazie allo stage svolto presso l'Ufficio Rapporti comunitari del Consiglio Regionale Veneto, nei mesi di marzo ed aprile 2008, che mi ha permesso di osservare in modo approfondito il funzionamento dell'ente regionale e di avere accesso a molte informazioni utili per la ricerca. A questo proposito, ringrazio la dott.ssa Arianna Zanon e il sig. Pietro Pegoraro che mi hanno Consigliata ed accompagnata nelle fasi della mia ricerca con disponibilità e collaborazione.

Ringrazio inoltre la prof.ssa Ekaterina Domorenok per i Consigli e le indicazioni, e il prof. Marco Brunazzo per avermi aiutato a raccogliere il materiale per la Provincia

Autonoma di Trento. Uno speciale ringraziamento va anche all'ing. Marco Mariano per la collaborazione nell'elaborazione delle interviste.

Ringrazio anche tutti i dirigenti e funzionari della Regione Veneto, della Regione Emilia Romagna e della Provincia autonoma di Trento che, in Italia come a Bruxelles, si sono resi disponibili e si sono sottoposti alle interviste, consentendomi di dare profondità alla tesi e permettendomi, grazie alle loro informazioni, di tracciare il percorso di questa ricerca. Uno speciale ringraziamento va anche al Direttore di Unioncamere Veneto, Gian Angelo Bellati e ai suoi collaboratori, per la disponibilità e l'attenzione che mi hanno dedicato.

Ringrazio infine la mia relatrice, prof.ssa Patrizia Messina, per il paziente aiuto nella scrittura di questo elaborato, per i suoi preziosi Consigli e per le sue lezioni che, nel corso di questi anni all'Università, mi hanno offerto dei fondamentali strumenti per imparare a leggere il territorio in cui vivo in una prospettiva europea.





# CAPITOLO 1

## LA GOVERNANCE MULTILIVELLO E L'EUROPEIZZAZIONE DELLE REGIONI.

### 1.1. Il concetto di europeizzazione.

L'approccio multilivello<sup>1</sup> può costituire una base concettuale in grado di riunire in un unico quadro l'insieme di studi che, criticando gli assunti stato-centrici, analizzano il ruolo degli attori sub-statali all'interno del *policy-making* europeo. Esso descrive come, nella *governance* europea, l'autorità si sia dispersa su diversi livelli istituzionali (sopranazionale, nazionale e subnazionale) non gerarchicamente ordinati fra loro e come le competenze siano suddivise e condivise tra questi tre livelli di governo. L'analisi del ruolo degli attori sub-statali nel *policy-making* europeo e il loro coinvolgimento nelle arene politiche ci permette di individuare le reti di *governance* che si sono venute a creare tra questi livelli e il modo in cui essi interagiscono. Per riuscire ad essere nodi attivi di queste reti e ad avere una certa capacità di influenza sul processo decisionale comunitario, regioni ed enti locali sono obbligati a modificare i loro stili amministrativi assumendo logiche d'azione compatibili con il modello condiviso di *governance* europeo, in altre parole, ad *europeizzarsi*.

Come suggerisce Messina (2003), il rapporto tra costruzione del sistema di *governance* europea ed europeizzazione può essere analizzato in due modi. Secondo l'approccio *multi-level*, l'europeizzazione è la causa di costruzione della *governance*

---

<sup>1</sup>Per approfondimenti sull'approccio della *multi-level governance* cfr. Hooghe 1996; Marks 1996; Kohler Koch e Eising 1999; Scharpf 1999; Hooghe e Marks 2001a, 2001b.

multilivello (europeizzazione  $\rightarrow$  *policies* europee  $\rightarrow$  *governance* europea). Per l'approccio della *network governance*, più interessato all'aspetto processuale e reticolare del *policy-making* europeo, l'europeizzazione è considerata invece una conseguenza: l'implementazione delle *policies* comunitarie dà vita alle reti di *governance* che caratterizzano le relazioni tra gli attori, i quali sono indotti ad europeizzarsi (*policies* europee  $\rightarrow$  *network governance*  $\rightarrow$  europeizzazione)<sup>2</sup>.

Pur esistendo due chiavi di lettura e due direzioni di lettura del processo, è chiaro che i due concetti sono strettamente legati l'uno all'altro, e che per studiare il ruolo delle regioni nella *governance* europea è necessario analizzarne il processo di europeizzazione. Questo ultimo concetto si è diffuso a partire dagli anni novanta dopo la firma del Trattato di Maastricht, che ha rappresentato un salto qualitativo molto importante nel processo di integrazione europea e nel potere di influenza dell'Unione Europea sugli stati membri (Brunazzo 2007). Spesso integrazione ed europeizzazione sono utilizzati come due sinonimi: in realtà si tratta di due concetti ben distinti, che muovono da due ottiche diametralmente opposte. Quando si parla di integrazione europea ciò che si vuole mettere in evidenza è il processo che porta gli Stati a prendere parte all'UE, a costruire delle istituzioni sopranazionali e a conferire a tali istituzioni vaste porzioni di sovranità. L'interesse è rivolto alle azioni *top-down*, come ad esempio la modifica dei trattati istitutivi, la definizione di standard comunitari e il recepimento formale delle leggi europee negli ordinamenti legali nazionali. Quando parliamo di europeizzazione, l'attenzione viene posta invece sui fattori che stanno trasformando le istituzioni nazionali e locali, nel momento in cui esse sono coinvolte

---

<sup>2</sup> In altre parole, l'europeizzazione può essere considerata come una forma o come un processo (Fabbrini, 2003): nel primo caso l'europeizzazione è una variabile indipendente e può essere indagata sul piano delle strutture di *governance* che collegano istituzioni, agenzie e *network* posti ai diversi livelli di governo, mettendo in luce le modalità attraverso cui si giunge alle decisioni europee; nel secondo caso, invece, l'europeizzazione può essere indagata sul piano delle influenze reciproche che vengono attivate tra le strutture europee, nazionali e sub-nazionali.

nell'implementazione delle politiche pubbliche comunitarie, in una prospettiva *bottom-up*. L'accento è perciò spostato dal processo di integrazione all'impatto che tale processo sta avendo sulle istituzioni nazionali e sub-nazionali, sugli attori privati e più in generale sulla sfera pubblica degli Stati membri. Secondo Fargion, Morlino e Profeti (2006) questo impatto è l'effetto trasformativo o adattativo che istituzioni e politiche europee hanno direttamente o indirettamente sulle istituzioni di governo, sulle strutture amministrative, sulle politiche interne, e di conseguenza anche sul modo in cui gli input che vengono dallo Stato membro incidono sul sistema politico europeo, in un classico circuito di *feedback*.

Volendo utilizzare la definizione di Radaelli (2000), per europeizzazione si intende quel processo di costruzione, diffusione e istituzionalizzazione di regole formali e informali, procedure, paradigmi di *policy*, stili, modi di fare, sistemi di credenze condivise e norme che sono state precedentemente definite e consolidate nel processo decisionale europeo e poi incorporate nelle narrative, nelle identità, nelle strutture politiche e nelle *policies* nazionali e locali. L'Unione Europea rappresenta per gli attori nazionali e regionali un fattore esterno di innovazione istituzionale, che impone una convergenza *soft* verso un modello condiviso di *governance* (Messina 2007; Messina, Busatto 2006).

L'europeizzazione riguarda i diversi livelli di governo quando vengono coinvolti nell'implementazione delle politiche pubbliche dell'UE e si trovano a dover affrontare una serie di nuovi vincoli, ma anche di opportunità. L'europeizzazione è un fenomeno dalla dimensione multilivello perché interessa sia le istituzioni nazionali che quelle regionali e locali; ciò che varia è il modo in cui avviene il processo di adattamento e le conseguenze che tale processo ha sulla *governance* locale, nazionale ed europea. Questa pressione all'adattamento può essere di diversi tipi, a seconda degli strumenti utilizzati. Graziano (2004) distingue tra modalità *impositiva*, in cui l'europeizzazione è originata

da una fonte regolativi vincolante come un regolamento, e tra modalità *direttiva*, nel caso in cui la fonte regolativa sia vincolante ma lasciando un margine di discrezione, come nel caso delle direttive. In mancanza di strumenti legislativi vincolanti, l'europeizzazione può seguire una modalità *coordinativa*, basata su raccomandazioni, opinioni e documenti di *policy* comunitari come le comunicazioni; addirittura si può parlare di *pressione non formalizzata* quando delle raccomandazioni, indicazioni o *guidelines* prive di alcuna base giuridica diventano delle forti spinte all'adattamento.

## **1.2. Le reti di *governance* multilivello e il ruolo della Politica regionale europea.**

L'approccio della *governance* multilivello rende possibile accantonare una concezione unitaria del modello europeo di *polity*, e permette di concentrarsi piuttosto sui sopravvenuti cambiamenti nel *policy-making* europeo e nelle diverse aree di *policy* (Gualini 2003). Tra le politiche pubbliche europee sicuramente quella che ha favorito maggiormente il coinvolgimento del livello di governo sub-statale è la politica regionale; la *governance* multilivello è infatti considerata la modalità paradigmatica utilizzata dalle politiche di coesione economica e sociale (Fabbrini e Morata 2002),

Nonostante esistessero riferimenti alle disparità territoriali già nel Trattato di Roma del 1957 e nell'anno successivo venissero istituiti il FSE e il FEOG, è stato soltanto a partire dalla seconda metà degli anni settanta che la politica regionale e i Fondi Strutturali hanno visto il loro sviluppo<sup>3</sup>. Nei primi anni di vita della Comunità

---

<sup>3</sup> Oltre ai Fondi strutturali, progressivamente sono stati elaborati una serie di interventi aggiuntivi, come ad esempio il Fondo di coesione, i Programmi di iniziativa comunitaria, le politiche per le aree di eccellenza e le politiche per la cooperazione allo sviluppo verso i paesi di nuova adesione, tanto che oggi spesso si utilizza l'espressione di *politica regionale dell'UE* per indicare tutti gli strumenti comunitari destinati alle aree svantaggiate. Per una cronologia completa ed aggiornata sull'evoluzione storica della politica regionale si rimanda a Graziano (2004, 35-103) e Brunazzo (2005, 42). Ulteriori informazioni possono essere ottenute sul sito della Commissione Europea, [http://europa.eu/pol/reg/index\\_it.htm](http://europa.eu/pol/reg/index_it.htm).

erano previsti soltanto alcuni singoli interventi e non esisteva una specifica struttura di *policy* (Graziano 2004). La politica di coesione ha conosciuto poi una graduale articolazione e istituzionalizzazione, in parte anche grazie all'entrata nella CE dei paesi dell'Europa meridionale come Spagna, Portogallo e Grecia, che hanno enfatizzato le disparità economiche e lo squilibrio regionale. I successivi periodi di programmazione sono stati caratterizzati da un progressivo aumento del budget destinato ai fondi strutturali e, in generale, ad un maggiore interesse verso le priorità di coesione economica e sociale.

In particolare, la riforma del 1988 ha messo in evidenza la volontà della Commissione Europea di coinvolgere maggiormente gli attori territoriali, sia pubblici che privati, avviando una collaborazione diretta dell'UE con le istituzioni sub-nazionali interessate, destinatarie ma allo stesso tempo soggetti attuatori dei finanziamenti comunitari. Concentrazione, partenariato, addizionalità e valutazione<sup>4</sup> diventano i principi chiave della politica regionale; tali principi stabiliscono l'importanza che gli interventi europei siano sempre mirati, concordati e cofinanziati con i diretti interessati e che, allo stesso tempo, i loro risultati siano sottoposti a valutazione costante (Brunazzo 2005). Secondo questi principi di programmazione vengono stabilite le nuove regole di concreta attuazione della *policy*, in cui i diversi livelli di governo sono chiamati a contribuire alla formulazione e all'implementazione della politica, collaborando tra loro attraverso fasi stabilite di negoziazione, di preparazione dei documenti di programmazione, di implementazione e monitoraggio. I governi locali e regionali, come anche gli attori sociali, sono coinvolti nelle diverse fasi del processo di *policy*: la selezione dei programmi, l'allocazione dei fondi, il monitoraggio delle operazioni, l'aggiustamento e la valutazione. Volendo semplificare questo procedimento come propongono Fabbrini e Morata (2002, 343), si tratta di una modalità di *policy* nella

---

<sup>4</sup> Principi che sono stati poi aggiornati e integrati nel corso delle riforme, cfr. Viesti e Prota (2004).

quale le competenze e i poteri vengono distribuiti su diversi livelli di governo, a partire dalla Commissione che crea i programmi, collaborando con le autorità locali e regionali, grazie a forme di incentivo finanziario. I governi nazionali nel Consiglio dei ministri sostengono i programmi della Commissione, e in alcuni casi li allargano, perché sollecitati dai rispettivi governi regionali e locali. A questo si aggiunge un'ulteriore pressione da parte del Parlamento Europeo, che agisce a causa degli interessi territoriali attivi al suo interno. L'integrazione orizzontale dei fondi, la cooperazione interamministrativa, il cofinanziamento dei progetti e i numerosi incentivi finanziari alla costituzione di reti di attori pubblici costituirebbero, secondo l'approccio della *multi-level governance*, la conferma che attraverso questo sistema di *policy* gli enti regionali riescono ad emergere sullo scenario politico europeo, arrivando a comunicare direttamente con le istituzioni comunitarie; in questo modo le regioni scavalcano i governi nazionali, che non monopolizzano più i collegamenti tra attori domestici e attori europei.

In Europa però il governo regionale non rappresenta un livello uniforme e omogeneo dal punto di vista giuridico, politico ed amministrativo: le forme di azione regionale sono numerose, così come varia il significato politico, culturale e sociale del livello territoriale considerato (Keating 1997). Di conseguenza, pur essendo finanziata e formulata a livello europeo dagli Stati membri congiuntamente alla Commissione, la politica di coesione cambia a seconda del territorio in cui viene implementata, e le reti politiche presenti nei singoli paesi si riflettono in ogni fase del *policy-making*. Caratteristiche geografiche ed economiche, differenze strutturali, radicamento di culture politiche o grado di mobilitazione dei governi regionali nella loro azione di *lobbying* sul processo decisionale europeo, sono solo alcuni fattori in grado di modificare e differenziare notevolmente gli *outcomes* degli interventi sui diversi territori, sia che si tratti di stati diversi, che di differenti regioni all'interno di uno stesso stato. Le

interazioni che intercorrono tra gli attori e il sistema di *governance* hanno perciò esiti del tutto differenziati a seconda del luogo preso in considerazione.

Analogamente, non possiamo estendere la modalità di *governance* multilivello a tutte le aree di *policy* europee. Se la politica regionale ha avuto un ruolo decisivo nell'affermazione degli attori sub-nazionali, che hanno la possibilità di operare sia sulle arene politiche nazionali che sopranazionali, in altri ambiti domina ancora un regime di contrattazione intergovernativa, e questo coinvolgimento è notevolmente ridotto, se non addirittura inesistente<sup>5</sup>.

La *governance* europea nel suo insieme è perciò un processo non uniforme, che varia in base all'area di *policy* considerata, al potere d'influenza degli interessi in gioco, al grado di controllo dei singoli governi, agli attori coinvolti nel *decision-making* e a seconda del modo in cui vengono distribuiti i poteri decisionali e le competenze. Come evidenziano Hooghe e Marks (2001), all'interno dell'UE non esiste un equilibrio stabile, in quanto non esiste un esplicito *framework* costituzionale, come non esistono un leader, un vero governo o una chiara identità politica<sup>6</sup>. Mancando un chiaro profilo politico, il consenso sugli obiettivi dell'integrazione è basso; di conseguenza l'allocatione delle competenze tra attori sopranazionali, nazionali e subnazionali resta da definire, e l'esito di questo processo è incerto. Le forme tradizionali di potere statale, rappresentate idealmente in modo piramidale, sono state sostituite da una varietà di forme di azione territoriale, prive di ordine gerarchico, e per molti aspetti prive anche di una possibilità di controllo democratico.

---

<sup>5</sup> Basti pensare alla politica estera, dove il potere decisionale e le competenze sono ancora monopolio del Consiglio dei ministri e delle amministrazioni nazionali, secondo una gerarchia tradizionale, o alla politica agricola, dove spiccano il ruolo della Commissione e del Consiglio, mentre quello delle regioni è poco significativo. Per il ruolo degli attori istituzionali e non nelle diverse modalità del *policy-making* europeo si rimanda allo schema proposto da Fabbri e Morata (2002, 345).

<sup>6</sup> La carta costituzionale europea proposta con il Trattato di Lisbona di certo non si prefigge di stabilire i confini della *governance* europea o di definire il ruolo di ogni attore politico-istituzionale ai vari livelli di governo.

Il sistema politico europeo risulta così composto da una combinazione di procedure formali e informali di mediazione tra i rappresentanti pubblici, e tra quest'ultimi e i rappresentanti degli interessi privati, posti ai diversi livelli di governo (Fabbrini e Morata 2002). Ad esempio, come ha messo in luce Messina (2003, 2007), i Fondi strutturali si giocano entro *network* duali che contrappongono alternativamente regioni e Commissione verso governi nazionali, oppure regioni e governi nazionali verso la Commissione. Questa struttura, pur poggiandosi idealmente su più livelli, nella realtà risulta caratterizzata da un forte policentrismo a geometria variabile, dato dall'intreccio dalle reti dei rappresentanti degli stati membri, dalle reti che collegano i livelli di governo, e dalle reti che collegano gli stessi attori pubblici e privati all'interno dei diversi settori di *policy*. Le reti che costituiscono questo sistema politico variano secondo l'area geografica ed il contesto istituzionale, secondo l'area di *policy* e secondo le arene politiche coinvolte.

È per queste ragioni che il concetto di *multi-level governance*, pur prestandosi a numerose declinazioni e applicazioni, non è in grado di fornirci una descrizione univoca o esaustiva delle modalità decisionali dell'UE nelle varie aree di *policies*, né deve essere inteso come un modello ideale a cui le istituzioni europee debbano per forza ispirarsi. Come afferma Caciagli (2003), l'approccio della *multi-level governance* non può rappresentare un riferimento normativo o propositivo, ma deve piuttosto valere come strumento euristico.

Si tratta di modello astratto che può comunque essere utilizzato come schema interpretativo per analizzare il sistema politico dell'UE e il mutamento dei rapporti fra i livelli di potere esistenti nell'architettura istituzionale europea. Possiamo considerare l'Unione Europea come un sistema di livelli decisionali che contribuiscono in modo concorrente alla formulazione e all'implementazione delle politiche, dove i livelli di governo più che attori gerarchicamente ordinati sono nodi di un sistema policentrico. La



*governance* può essere vista più realisticamente come una modalità di governare sulla base di *network*, sia orizzontali che verticali, sia formali che informali, che variano a seconda dell'area di *policy* o degli attori coinvolti, disperdendo il potere in molteplici livelli d'autorità senza seguire un ordine gerarchico stabilito. Come propone Messina (2003), più che di *multi-level governance* per il momento è quindi preferibile parlare di reti di *governance* multilivello (*network governance*).

### **1.3. Un'Europa con le regioni.**

Come ricorda Radaelli (2000), è evidente che europeizzazione non può essere sinonimo di *convergenza*; la convergenza è piuttosto una conseguenza del processo stesso di europeizzazione. La costruzione della *polity* europea è un fenomeno in corso, i cui confini non sono ancora bene definiti. La *polity* è quindi una variabile dipendente dall'impatto che le *policies* hanno sugli attori e sulle reti multilivello che si sono attivate per rispondere alle necessità che le politiche pubbliche europee hanno prodotto.

Anche Hooghe e Marks, fra i principali teorici della *multi-level governance*, concordano sul fatto che sia prematuro parlare di un "Terzo livello" nell'architettura istituzionale europea; come suggerisce Caciagli (2003), il Terzo livello al massimo può essere un progetto politico-istituzionale. "L'Europa delle Regioni", più che una realtà politica, resta uno slogan<sup>7</sup>, o al massimo un progetto. Tuttavia non possiamo negare che regioni, enti locali e città si stiano rafforzando e stiano diventando sempre più legittimi attori europeizzati, con la possibilità di diretto accesso ai *policy-makers* europei. Al momento è forse preferibile parlare di un'Europa «con le regioni» (Caciagli 2003) o di

---

<sup>7</sup> "L'Europa delle Regioni", slogan attribuito a Jacques Delors, nasce in realtà come titolo dato a una serie di conferenze organizzate dai *Länder* tedeschi alla fine degli anni '80 che avevano come tema la necessità di riacquistare gli spazi decisionali persi durante la prima fase della politica europea di sviluppo regionale, in una fase quindi di forte mobilitazione politica e dibattito riguardo al ruolo degli enti sub-statali in Europa (vedi anche Piattoni 2003, 109).

un'Europa «più aperta alle regioni» (Fabbrini e Morata, 2003). In una prospettiva *bottom-up*, si tratta di studiare questo grado di apertura e partecipazione, analizzando ciò che le regioni mettono in campo in termini di strategie organizzative, amministrative e politiche con lo scopo di essere coinvolte presso il livello istituzionale comunitario.

Nel prossimo capitolo si passeranno in rassegna le modalità di attivazione e partecipazione delle regioni per affermarsi come parte integrante del *policy-making* europeo, analizzando quindi i principali canali di accesso che le regioni utilizzano per comunicare con l'UE e le sue istituzioni, nel tentativo di aumentare la loro capacità di azione ed influenza nelle arene nazionali e europee.

## CAPITOLO 2

### I CANALI DI ATTIVAZIONE REGIONALE VERSO L'UE: ACCESSO ALLE ISTITUZIONI EUROPEE E FORME DI *NETWORKING* INTERREGIONALE.

#### 2.1. I canali di attivazione e la rappresentanza degli interessi regionali.

Per uno studio dell'europeizzazione degli enti sub-statali e del loro ruolo all'interno dell'arena politica europea è importante superare una visione *bottom-up*, che si limita cioè ad analizzare i vincoli che le *policies* comunitarie impongono indistintamente a tutte le regioni, e privilegiare un punto di vista “dal basso” o *top-down*, prendendo in esame dei casi studio e analizzando il modo in cui essi si sono trasformati ed adattati agli standard imposti dall'alto, mettendo in evidenza come le specificità locali, la dotazione di capitale sociale, le tradizioni amministrative e le culture politiche territoriali hanno influenzato l'implementazione delle procedure e delle azioni richieste da Bruxelles<sup>1</sup>. Si tratta di capire come, al di là dei percorsi di adattamento obbligati, le diverse culture politiche e gli stili di governo predominanti hanno influenzato il modo in cui l'ente regionale, con la sua classe politica e la sua classe amministrativa, intende e definisce il suo ruolo all'interno delle reti multilivello.

Come accennato nell'introduzione, questa ricerca si concentra su particolare indicatore dell'europeizzazione che è quello della c.d. *subnational mobilization*, o dell'attivazione regionale nelle arene politiche europee; Si è voluto cioè vedere come le

---

<sup>1</sup> L'europeizzazione non è un fine o un risultato, ma un processo ancora in corso che segue sentieri diversi ed originali a seconda del territorio e delle istituzioni prese in considerazione. Una stessa *policy* calata in contesti locali diversi potrà avere degli impatti (*outcomes*) molto differenti.

regioni si sono modificate ed attrezzate per dialogare con il livello europeo e rappresentare i propri interessi presso le istituzioni comunitarie.

Si è deciso di comprendere nel concetto generico di *attivazione regionale* tutte le attività delle regioni all'interno del *policy-making* europeo; in questo insieme di attività possiamo distinguere cioè sia quelle che mettono in contatto le regioni con le istituzioni europee, sia quelle invece che mettono in contatto le regioni con altri enti sub-statali europei. Le modalità attraverso le quali avvengono questi contatti inter-istituzionali possono essere considerate dei *canali*, in altre parole dei mezzi attraverso i quali gli attori sub-statali hanno bypassato i governi nazionali, massimizzando i propri interessi e conseguendo obiettivi di *policy* in passato mai raggiunti, proprio a causa degli ostacoli posti a livello centrale (Graziano 2004).

Come gli altri attori della *governance* europea, le regioni sono portatrici di specifici interessi presso le istituzioni UE: l'ormai vastissimo campo d'azione della legislazione comunitaria ha estromesso gli Stati membri da moltissime aree di competenza, e sempre più decisioni vengono prese a livello europeo. Seppur prese a Bruxelles, queste decisioni finiscono per interessare da vicino anche i singoli territori regionali e i loro sistemi economici e sociali, basti pensare al caso della Politica agricola comune. Essere presenti a Bruxelles attraverso i canali disponibili, per le regioni significa quasi agire come uno dei tanti gruppi d'interesse, che attraverso un'azione di *lobbying* mirano ad influenzare l'*agenda setting* prendendo parte alla formulazione delle *policies*.

Si tratta di una duplice forma di rappresentanza: la Regione dovrebbe rappresentare non solo l'ente e la volontà politica di chi lo governa, ma anche, in teoria, le istanze che provengono dagli enti locali, dai cittadini e dalla società civile del territorio. Non è detto però che tutti questi attori, perché collocati nello stesso spazio geografico, siano portatori degli stessi interessi e delle stesse priorità. È più probabile

piuttosto che a livello europeo si riproducano le stesse fratture e le stesse contrapposizioni interne che caratterizzano il sistema politico regionale; del resto persino all'interno dello stesso apparato amministrativo esistono strutture o uffici che hanno concezioni e opinioni opposte riguardo al rapporto con l'UE e le sue istituzioni.

Lo stile di rappresentanza di una Regione è dato dalla volontà politica dell'esecutivo, che definisce la sua strategia politica, definendo il modo in cui vengono impostate le relazioni istituzionali e diplomatiche. Contemporaneamente però, le relazioni quotidiane con le istituzioni europee sono quasi sempre portate avanti, materialmente, dai tecnici. A queste due dimensioni, politica e amministrativa, si aggiunge il complesso quadro delle interazioni degli attori regionali privati o degli enti locali, anche loro portatori di interessi e intenzionati a stabilire dei contatti con l'Unione Europea.

Le modalità di comunicazione con le istituzioni europee portate avanti dalle regioni e il modo in cui esse utilizzano i canali di accesso a loro disposizione rappresentano perciò una sorta di proiezione, su vari livelli (nazionale, europeo, ma anche internazionale), delle reti di *governance* regionale e della cultura di governo locale predominante. Questi canali si sono sviluppati nel corso degli anni, in parte per volere degli Stati tramite le riforme all'interno dei trattati, in parte grazie al coinvolgimento diretto delle regioni in alcune *policies*, e in parte anche per volontà e abilità politica delle stesse istituzioni regionali.

Nell'elencare i canali di accesso alle istituzioni europee, Brunazzo (2004) innanzitutto distingue tra canali istituzionali e canali di politica pubblica; i primi sono quelli promossi dai trattati europei o dalla legislazione nazionale e offrono possibilità di rappresentanza alle regioni in quanto istituzioni politiche. I secondi sono promossi per lo più dai regolamenti di una specifica politica pubblica, e sono normalmente attivabili soltanto in quell'ambito. I più importanti in questo caso sono quelle forme di

comunicazione e collaborazione diretta che avvengono tra le regioni e la Commissione nell'ambito della Politica di coesione.

Profeti (2006) compie un'ulteriore precisazione, distinguendo tra canali di attivazione singola, cioè le strategie messe in atto da ciascuna realtà regionale per tutelare e promuovere i propri interessi in modo autonomo, e canali di attivazione collettiva, sfruttati contemporaneamente da più regioni che si associano e collaborano tra loro. Tra i primi troviamo gli Uffici di rappresentanza a Bruxelles, i rapporti diretti con le istituzioni comunitarie (soprattutto, come si diceva poc'anzi, per la Politica di coesione e i Fondi strutturali). Tra i canali collettivi troviamo innanzitutto il Comitato delle regioni, ma anche le associazioni interregionali, i partenariati e tutte le forme di *networking*. La costruzione di reti orizzontali tra enti sub-nazionali di differenti Paesi membri permette di costruire intese su temi generali che interessano e accomunano le regioni, e di svolgere più efficaci azioni di pressione sulle istituzioni europee.

All'elenco di questi canali *diretti* di attivazione, si devono aggiungere anche le altre attività di partecipazione svolte grazie all'intermediazione dei ministeri o di altri organi di carattere nazionale, come i rappresentanti regionali presso la Rappresentanza permanente italiana presso l'UE, il Consiglio dei ministri, le conferenze Stato-Regioni e tutte le forme procedurali di consultazione delle regioni previste dalla legge. Si tratta di canali di accesso *indiretti*, cioè mediati dall'amministrazione nazionale; variano da stato a stato, in base alle competenze regionali costituzionalmente stabilite, al tipo di strumenti di concertazione previsti dalla legge e alle prassi storicamente consolidate.

Riassumendo, i canali di attivismo sub-nazionale che verranno esaminati nel corso della ricerca sono:

- il sistema previsto dall'ordinamento italiano per la partecipazione regionale al processo decisionale comunitario;
- Gli uffici di rappresentanza delle regioni a Bruxelles;

- I contatti tra regione e Commissione Europea nell'ambito della Politica di coesione.
- Il Comitato delle Regioni;
- Il Parlamento europeo e gli europarlamentari:
- Le associazioni e le *lobbies* interregionali;
- Le forme di partenariato e cooperazione tra regioni.

## **2.2. La partecipazione delle regioni alla fase ascendente del diritto comunitario nell'ordinamento italiano.**

Negli ultimi anni molte materie devolute a livello comunitario sono al contempo attribuite alla competenza delle regioni (come ad esempio la cultura, la formazione, la ricerca, l'ambiente, l'agricoltura). In queste materie, Bruxelles esercita una vasta gamma di influenze indirette. Assume quindi un'importanza cruciale la capacità delle regioni di garantire un'efficace azione di rappresentanza dei propri interessi a livello comunitario.

La legislazione che in Italia disciplina la partecipazione delle regioni al processo decisionale europeo è molto vasta e può essere divisa in due macro-aree: la fase discendente<sup>2</sup> e la fase ascendente del diritto comunitario. Sono soprattutto le norme riguardanti la fase ascendente ad interessare questa ricerca, in quanto ci permettono di capire quali sono gli strumenti che lo Stato italiano ha messo a disposizione delle regioni per partecipare attivamente alla fase di formazione degli atti normativi

---

<sup>2</sup> La fase discendente riguarda l'attuazione e l'esecuzione delle norme comunitarie. A questo proposito si rimanda alla letteratura sulla divisione di competenze tra Stato e regioni dopo la riforma del Titolo V della Costituzione e la legge n. 131/2003 (Anzon, 2003, Antena 2003, Olivetti 2004): le regioni infatti sono tenute, in molti casi, a dare indiretta applicazione di regolamenti e direttive, secondo le competenze stabilite dall'art. 117 cost. Per ciò che attiene alla fase discendente, la legge n. 11/2005 ha infatti rivisto l'impostazione originaria della legge n. 86/199 ponendo sullo stesso piano, nell'ambito della rispettiva competenza legislativa, lo Stato e regioni riguardo l'attuazione alle direttive comunitarie.

comunitari, tramite il concorso alle attività che si svolgono nelle sedi nazionali nelle quali si forma la posizione nazionale in seno all'Unione Europea. Poiché non hanno la possibilità di avere un rappresentante al Consiglio, in sostituzione di un ministro nazionale<sup>3</sup>, le regioni italiane possono in linea di principio però partecipare al processo di definizione della posizione che il governo italiano si impegna a portare al Consiglio.

Fino al 2001, nella Carta costituzionale italiana mancava qualsiasi indicazione sulla collocazione delle regioni nel processo di integrazione europea. Secondo il d.P.R. 616 del 1977 i rapporti con le Comunità europee dovevano essere di competenza statale, anche per quelle materie trasferite o delegate alle regioni, le quali all'estero potevano svolgere soltanto attività promozionali relative alle materie di loro competenza, previa intesa con il governo, e non potevano quindi aprire sedi di collegamento all'estero. Dal totale accentramento nella competenza statale di ogni tipo di partecipazione all'attività comunitaria, si è passati poi a forme varie di apertura all'apporto regionale<sup>4</sup>. Sono stati aperti dei canali di comunicazione istituzionale tra Stato ed enti regionali con lo scopo di concedere a quest'ultimi dei limitati poteri d'incidenza nel processo di formazione della volontà del governo nazionale, il quale manifesta la propria posizione all'interno del Consiglio dei ministri dell'UE e durante le negoziazioni con la Commissione. La Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano (c.d. Conferenza Stato-Regioni<sup>5</sup>, primo sistema di partecipazione organica) è

---

<sup>3</sup> L'art. 203 del TCE stabilisce che ogni stato siede nel Consiglio dell'Unione con un «rappresentante di livello ministeriale», permettendo così che un ministro regionale possa prendervi parte. La proposta era stata fortemente voluta dal governo tedesco su sollecitazione dei *Länder* (Brunazzo 2005), di fatto questa norma è stata applicata soltanto nei paesi a regime federale: Germania, Austria, Belgio. Quando questi ministri sono nel Consiglio sono vincolati a rappresentare solo ed esclusivamente l'interesse nazionale, anche se contrario a quello dei territori che rappresentano.

<sup>4</sup> Per una cronologia dell'evoluzione giuridica del quadro normativo riguardante il potere estero delle regioni, cfr. Ciaffi (2004).

<sup>5</sup> Il c.d. "sistema della conferenze" è il meccanismo di raccordo, coordinamento e dialogo tra lo Stato e le regioni. È composto dalla Conferenza Stato-Regioni, dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni, dalla Conferenza dei Presidenti dei Consigli Regionali e dalla Conferenza unificata, luogo di confronto con il governo e con le autonomie locali attraverso le loro organizzazioni rappresentative (Ciaffi 2004).



stata elaborata a partire dagli anni ottanta<sup>6</sup>. La legge n. 86 del 1989 (legge La Pergola), oltre a prevedere l'istituzione della legge comunitaria, istituisce anche una "sessione comunitaria" nei lavori della Conferenza, con cadenza semestrale, dedicata alla trattazione degli aspetti delle politiche comunitarie di interesse regionale.

La riforma della legge costituzionale 3/2001 ha notevolmente modificato l'assetto istituzionale italiano e la distribuzione di competenze tra Stato e Regioni, senza però considerare in modo sistematico il rapporto tra questi ultimi e l'Unione Europea. Alle novità introdotte dalla riforma al Titolo V della Costituzione è stato perciò successivamente data attuazione con le leggi 11/2005 e 131/2005, le quali disciplinano l'adempimento dell'obbligo di attuazione del diritto comunitario e la partecipazione regionale al processo di formazione della posizione italiana nella predisposizione degli atti comunitari. Queste due leggi hanno contribuito ad allargare il ruolo della Conferenza Stato-Regioni e a creare dei momenti di dialogo istituzionale per permettere la creazione di un sistema di comunicazione e consultazione il più possibile organico. A questo proposito, tutte le Regioni italiane hanno predisposto una sede a Roma, che ha il compito di gestire da vicino tutte le relazioni con le istituzioni dello stato e i diversi momenti di concertazione istituzionale.

---

<sup>6</sup> La legge 400/1988 ha dato fondamento legislativo alla Conferenza Stato-Regioni, che era già operante dal 1981 ed era stata prevista in via amministrativa con d.P.C.M. 400/1983. Prima degli anni '70 esistevano soltanto le regioni a statuto speciale e con queste lo Stato portava avanti un sistema di consultazioni governative condotte separatamente: questa consultazione permetteva un certo pluralismo istituzionale ma impediva alle regioni di avere «massa critica istituzionale» in modo da incidere veramente sul processo decisionale (Brunazzo 2004, 38).

La legge 11/2005 ha creato il CIACE<sup>7</sup> di cui fanno parte il Presidente del Consiglio o il Ministro per le politiche comunitarie, i Ministri degli affari esteri e degli affari regionali e altri Ministri in relazione agli argomenti dell'ordine del giorno. Possono chiedere di parteciparvi anche il Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano, e i presidenti delle associazioni rappresentative degli enti locali. Rappresentanti dei governi regionali sono inoltre presenti nel Comitato tecnico permanente, organo che svolge funzioni di supporto all'attività del CIACE e che vede la presenza di assessori regionali o loro delegati competenti per le materie da trattare.

Un altro aspetto importante della partecipazione regionale è il sistema di trasmissione degli atti comunitari<sup>8</sup>. L'art 5. della l. 11 del 2005 prevede che tutti i progetti di atti comunitari e i progetti di atti dell'Unione Europea (compresi anche quelli che sono preordinati alla loro formazione e anche i libri bianchi, i libri verdi e le comunicazioni della Commissione) siano trasmessi dal Presidente del Consiglio o Ministro per le politiche comunitarie alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e alla Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali e delle Province autonome, affinché questi provvedano all'inoltro alle Giunte e ai Consigli regionali, segnalando la data presunta della loro discussione o adozione in seno alle competenti istituzioni

---

<sup>7</sup> Si tratta del Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei, un nuovo organo collegiale istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il cui compito principale è quello di agire da centro intergovernativo di coordinamento e raccordo della posizione dell'Esecutivo sulle tematiche della normazione comunitaria. Questo organo dovrebbe diventare il luogo istituzionale di incontro fra tutti i soggetti legittimati a partecipare alla fase ascendente del processo normativo comunitario, per la definizione di una "posizione comune" italiana (Odone 2006). Quando si trattano questioni che interessano le regioni e le province autonome, alle riunioni prendono parte il Presidente della Conferenza dei Presidenti delle regioni e province autonome o un Presidente di regione o di provincia autonoma.

<sup>8</sup> Già con la l. 183/1987 veniva istituito, a carico del Presidente del Consiglio, l'obbligo di comunicare (oltre che ai due rami del Parlamento), anche alle regioni i progetti dei regolamenti, delle raccomandazioni e delle direttive della Comunità Europea, in riferimento ai quali tali soggetti potevano far pervenire osservazioni al governo. Le regioni tuttavia si sono avvalse raramente di questa facoltà (Iurato 2005), sia perché mancava la consapevolezza negli enti regionali dell'importanza di rappresentare le loro istanze nella fase di elaborazione della normativa europea, sia a causa della discrezionalità lasciata in capo al Governo nel decidere come selezionare i documenti da fornire.

comunitarie. Entro venti giorni dal ricevimento dei progetti, le Regioni e le Province autonome, sempre che si tratti di atti e progetti che rientrano nelle loro competenze, possono comunicare le proprie osservazioni<sup>9</sup> attraverso una delle due Conferenze. La modalità di trasmissione degli atti viene portata avanti anche attraverso la procedura telematica “E-UROP@”, che permette di inviare via posta elettronica a tutte le Regioni, sia alle Giunte che ai Consigli regionali tramite le rispettive conferenze dei presidenti, l’elenco degli atti comunitari o progetti di atti, senza distinzione riguardo alle materie di oggetto<sup>10</sup>.

La legge n. 52 del 1996 impone inoltre la presenza, all’interno della Rappresentanza permanente italiana presso l’UE<sup>11</sup>, di cinque funzionari regionali<sup>12</sup>, nominati dal Ministero degli esteri su designazione della Conferenza dei Presidenti delle Regioni; si tratta di cinque soggetti provenienti dall’apparato regionale ma operanti all’interno della Rappresentanza. La Conferenza Stato-Regioni ha poi il compito di indicare al governo gli argomenti di particolare interesse per le amministrazioni regionali, da considerare ai fini della formulazione delle direttive che il Ministro degli esteri impartisce alla Rappresentanza permanente.

---

<sup>9</sup> Inoltre, nel caso in cui un progetto di atto normativo comunitario riguardi una materia attribuita alla competenza legislativa delle regioni o province autonome o una o più regioni ne facciano richiesta, il governo è tenuto a convocare la Conferenza Stato-Regioni. Indipendentemente dall’esito di questo processo, la Presidenza del Consiglio è tenuta a convocare ai dei singoli “tavoli di coordinamento nazionali” i rappresentanti regionali affinché si proceda alla definizione della posizione che l’Italia intende assumere in sede europea (Di Salvatore 2007).

<sup>10</sup> Analogamente, la l. 11/2005, all’ art. 6 prevede la trasmissione alla Conferenza Stato-Città e autonomie locali di quegli atti comunitari che riguardino questioni di particolare importanza negli ambiti di competenza degli enti locali, mentre l’art 7 disciplina il coinvolgimento del CNEL (Consiglio nazionale dell’economia e del lavoro).

<sup>11</sup> Italrap è l’organo che in seno all’Unione Europea e le autorità italiane e in tale veste rappresenta lo stato e cura e tutela le priorità e gli interessi italiani in seno all’Unione.

<sup>12</sup> Originariamente erano previsti quattro posti, ma presso la Rappresentanza permanente è poi stato istituito con decreto ministeriale un ulteriore posto organico in cui assegnato ad un funzionario dalla carriera direttiva, delle regioni o province autonome, esperto in materia di politiche agricole e forestali (Colucci 2005); i funzionari presenti in Italrap sono quindi complessivamente cinque.

Il governo nazionale offre degli spazi di consultazione alle regioni e di conseguenza, secondo lo schema predisposto dalla legge, deve agire come un filtro aggregatore degli interessi regionali. Il canale indiretto è rappresentato dal sistema di conferenze e di comunicazione istituzionale che, almeno in teoria, dovrebbe permettere ai vari livelli istituzionali sub-statali di monitorare la produzione legislativa comunitaria e di far arrivare le proprie opinioni e le proprie istanze al governo e ai ministeri competenti, i quali sono gli attori che negoziano con le istituzioni comunitarie e con gli altri Stati membri nel momento di discussione e approvazione dei regolamenti e delle direttive.

Vi sono molti dubbi sull'effettivo successo di questo sistema di partecipazione delle regioni alla formazione di una posizione comune sugli atti. Secondo molti studiosi questo meccanismo non funziona in modo efficace, e le ragioni sarebbero da imputare soprattutto ad alcuni limiti insiti nelle stesse disposizioni di legge. Ad esempio, una questione cruciale è la discrezionalità, posta in capo alla Presidenza del Consiglio dei ministri, nella decisione di quali siano gli atti "di interesse regionale" da trasmettere alle regioni e province autonome (Odone, 2006) ma anche la difficile distribuzione dei ruoli e delle rispettive competenze tra i vari attori coinvolti (CIACE, Conferenza Stato-Regioni, Regioni). Anche la possibilità di partecipazione di rappresentanti regionali al CIACE e al rispettivo Comitato Tecnico è subordinata alla decisione della Presidenza del Consiglio. La Conferenza Stato-Regioni è caratterizzata perciò da «un'ispirazione centralistica» (Anzon 2003) e la componente regionale si trova in una netta posizione di inferiorità rispetto agli altri membri (Presidente del Consiglio e Ministri interessati), non risolta con le modifiche della l. 11/2005. Come afferma Ciaffi (2004), questa «catena procedurale» manifesta una certa debolezza, e le disposizioni generali sull'attività della Conferenza Stato-Regioni non sono state sfruttate a dovere, complice anche la difficoltà di organizzare un'azione collettiva regionale. La stessa Conferenza si è espressa

pochissime volte e su temi di scarsa rilevanza strategica. Sempre secondo Ciaffi, i nodi critici da sciogliere per la partecipazione delle regioni alla fase ascendente sono relativi alla modalità di circolazione delle informazioni e di trasmissione degli atti comunitari e all'incapacità delle regioni di coordinarsi ed organizzarsi efficacemente, anche a causa della mancanza di strutture comuni che facilitino l'azione collettiva.

Il sospetto è che si tratti di un sistema di comunicazione soltanto formale, che non riesca materialmente a coinvolgere e far partecipare le regioni al *policy-making* europeo. È anche per questa ragione che generalmente le regioni preferiscono i canali diretti di accesso alle istituzioni europee e hanno sviluppato un denso sistema di reti costruite sia a livello orizzontale, con altre regioni italiane ed estere, sia verticale, cioè di diretto dialogo e collegamento con Bruxelles.

### **2.3. Le sedi regionali di rappresentanza a Bruxelles.**

Il fenomeno della presenza sub-statale a Bruxelles è cominciato a partire dalla metà degli anni ottanta, e si è sviluppato con il progressivo aumentare del coinvolgimento regionale nel *policy-making* europeo. Il primo caso riconosciuto di rappresentanza sub-statale a Bruxelles è quello del Birmingham City Council, quindi di una città, che nel 1984 ha aperto la sua sede nella capitale europea. A partire da questo momento è cominciata una graduale diffusione a ritmi sempre crescenti di questo tipo di uffici, che comprendono sia rappresentanze delle regioni e degli enti locali, ma anche sedi di associazioni e organizzazioni degli interessi, sia regionali che locali<sup>13</sup>. Negli anni ottanta si sono insediati a Bruxelles circa una quindicina di uffici, soprattutto

---

<sup>13</sup> Ricordiamo che la presenza italiana a Bruxelles non si limita alle regioni; esistono ad esempio sedi di Unioncamere regionali, sedi di province, la sede dell'ANCI e della CRUI (Conferenza dei Rettori delle università italiane).

rappresentanze di *Länder* tedeschi, di associazioni britanniche, di regioni francesi e di Comunidades autonomas spagnole (Badiello 2000). La crescita esponenziale si è avuta a partire dagli anni novanta, quando erano ormai presenti tutti i *Länder* tedeschi, alcuni *Länder* austriaci, alcune autorità locali danesi e autorità provinciali dei Paesi Bassi. Attualmente, il numero degli uffici regionali ha superato i 200 e si tratta di un fenomeno tuttora in evoluzione<sup>14</sup>.

Come è stato ricordato in precedenza, la legge italiana impediva alle Regioni di aprire sedi regionali all'estero<sup>15</sup>. Con l'aumentare delle relazioni tra regioni e Unione Europea è apparso però evidente che questi rapporti non potevano più essere assoggettati alla disciplina comune delle relazioni di tipo internazionalistico. Il d.P.R. 31 marzo 1994 ha perciò «preconizzato la possibilità di porre in essere forme più stabili di contatti tra gli enti autonomi territoriali e le istituzioni comunitarie» (Luchena 2004; Bocci 2002) prevedendo però che tali contatti potessero essere esercitati soltanto in collegamento con la Rappresentanza permanente. Solo con l'art. 58 della legge 52/1996 le sedi regionali hanno ricevuto un'autonoma previsione normativa, alla luce della quale esse hanno avuto il permesso di istituire uffici di collegamento da soli o con altre regioni o altri enti appartenenti all'UE, e di intrattenere rapporti diretti con le istituzioni comunitarie per le materie di loro competenza.

Tuttavia, alcune regioni erano presenti a Bruxelles già da prima del '96 (Tab. 1), e aggiravano il divieto della legislazione statale appoggiandosi alle sedi di alcuni soggetti regionali non istituzionali.

---

<sup>14</sup> Per un'approfondita conoscenza del numero degli uffici di rappresentanza regionale a Bruxelles, si rimanda all'elenco del Comitato delle Regioni che viene continuamente aggiornato (Comité des Régions, 2008).

<sup>15</sup> Come ricordano Hooghe e Marks (2001), la situazione italiana non era isolata. La maggior parte degli uffici regionali è stata creata sfruttando «zone grigie» nell'ordinamento degli Stati membri. Anche i ministri degli esteri spagnoli ed austriaci ad esempio erano inizialmente contrari agli uffici delle loro regioni.

Tabella 1: Tempismo nell'apertura di sedi di collegamento a Bruxelles delle regioni italiane.

	<b>Fino al 1995</b>	<b>1996-97</b>	<b>1998-99</b>	<b>2000-02</b>
Abruzzo			X	
Basilicata		X		
Calabria			X	
Campania				X
Emilia-Romagna	X			
Friuli-Venezia Giulia				X
Lazio	X			
Liguria		X		
Lombardia		X		
Marche			X	
Molise				X
Piemonte		X		
Prov. Bolzano	X			
Prov. Trento	X			
Puglia		X		
Sardegna		X		
Sicilia			X	
Toscana	X			
Umbria			X	
Valle d'Aosta			X	
Veneto		X		

Fonte: nostra elaborazione con correzione da Profeti (2006)<sup>16</sup>.

La prima ad utilizzare questo escamotage è stata l'Emilia Romagna nel 1994, che si avvalse della sede di rappresentanza dell'ASTER, la sua agenzia per lo sviluppo tecnologico già presente a Bruxelles dal 1985; la stessa tattica venne adottata nel 1995 dalla Toscana, tramite la sede della propria finanziaria Fidi Toscana SPA. Arrivarono poi anche le Province autonome di Trento e Bolzano, sempre nel 1995. Altre forme di collegamento esistevano già anche per la Regione Lazio e la Basilicata. Agli inizi del 1996 il Piemonte, la Lombardia e il Veneto, tutte presso le rispettive sedi di

---

<sup>16</sup> Per la tabella è stata ripresa quella proposta da Profeti (2006, 294); sono state tuttavia apportate delle modifiche in quanto mentre nell'originale la divisione in colonne non distingueva la fase di apertura degli uffici prima del 1996 e quindi della l. 52/1996. Nella colonna fino al 1995 possiamo invece ora vedere tutte le regioni che hanno aperto una sede a Bruxelles prima del 1996.

Unioncamere. Una volta caduto il divieto normativo, sono poi arrivate, in fasi differenti, anche tutte le altre regioni.

## **2.4. Il Comitato delle Regioni**

Il Comitato delle Regioni è l'organo che dal 1992, col Trattato di Maastricht, ha preso il posto del precedente "Consiglio consultivo delle autorità regionali e locali"<sup>17</sup>, che era stato creato nel 1988 su pressione congiunta di Commissione Europea, *Länder* tedeschi<sup>18</sup>, Consiglio dei comuni e delle regioni d'Europa e Associazione delle Regioni d'Europa (ARE). La creazione di questo organo ha portato una grande innovazione nell'architettura istituzionale della Comunità, permettendo agli enti sub-statali di articolare i propri interessi territoriali in modo autonomo rispetto a quelli dei propri governi nazionali, ampliando la tipologia dei soggetti coinvolti, ora in modo diretto e formale, nel processo decisionale comunitario.

La Commissione e il Consiglio hanno l'obbligo di consultare il Comitato delle Regioni ogni volta che vengono presentate nuove proposte in settori che interessano la realtà locale e regionale e in tutti i casi in cui lo ritengano opportuno. L'elenco delle questioni che hanno ripercussioni a livello regionale e locale è diventato più lungo dopo il Trattato di Amsterdam, e comprende: coesione economica e sociale, rete trans-europee, sanità pubblica, istruzione e cultura, politica dell'occupazione, politica sociale, ambiente, formazione professionale e trasporti. Dal canto suo, il Comitato può adottare

---

<sup>17</sup> Nel Consiglio consultivo, i 42 membri avevano mandato esclusivamente elettivo ed erano nominati dalla Commissione su proposta congiunta dell'ARE, dell'UILC e del Consiglio dei comuni e delle Regioni d'Europa (CCRE), cioè delle maggiori associazioni di enti regionali e locali.

<sup>18</sup> I *Länder* tedeschi sono sempre stati "in prima linea" nel dibattito sulla dimensione regionale dell'UE. In tutti questi anni hanno spinto avanti le istanze sub-statali, stabilendo del tessuto politico-istituzionale tedesco una serie di meccanismi per sostenere le priorità europeiste della Germania, e richiedendo una maggior presenza degli attori regionali nei processi decisionali dell'Unione (Caciagli 2003).



pareri di sua iniziativa e presentarli alla Commissione, al Consiglio e al Parlamento. In ogni caso, tali pareri non sono però vincolanti.

Dal 2007 il Comitato è composto da 344 membri effettivi (più 344 supplenti) distribuiti tra i Paesi membri, i quali decidono autonomamente la distribuzione interna dei seggi tra rappresentanti regionali e locali<sup>19</sup>. I meccanismi con cui avviene la scelta all'interno degli Stati membri sono liberi, unica condizione è che i componenti nominati siano titolari di un mandato elettivo, o siano politicamente responsabili dinanzi ad un'assemblea eletta a livello regionale o locale<sup>20</sup>.

Nel descrivere la composizione del Comitato è necessario tenere conto della presenza di alcune «fratture» (Brunazzo 2005, 29) che rendono molto variegata la composizione dell'assemblea. Una prima differenza istituzionale è fra quelle regioni con poteri legislativi e quelle che non ne hanno. Sempre a livello istituzionale, molte differenze sono presenti anche in termini di varietà di organizzazioni territoriali nazionali, che in ognuno dei 27 paesi membri hanno caratteristiche diverse. La terza divisione è di tipo territoriale, dato che nel Comitato non abbiamo soltanto la rappresentanza del livello regionale, ma anche di quello locale (e quindi comunale, provinciale, ecc.). La quarta frattura è invece di tipo politico, in quanto i membri sono organizzati in gruppi politici, che ricalcano quelli del Parlamento Europeo (Partito Popolare Europeo, Partito Socialista Europeo, ecc.). A queste divisioni si interseca, trasversalmente, la componente geografica e le alleanze tra membri dello stesso paese o della stessa area (ad esempio Europa mediterranea contro Europa settentrionale); si tratta quindi di una rappresentanza quanto mai eterogenea.

I 48 membri italiani (24 effettivi e 24 supplenti) provengono sia dall'apparato politico regionale (Presidenti delle Giunte regionali, assessori, Consiglieri regionali),

---

<sup>19</sup> Sugli effetti dell'allargamento sul Comitato delle Regioni, cfr. Domorenok e Brunazzo (2008).

<sup>20</sup> Il Trattato però specifica che tali membri non hanno vincolo di mandato da parte delle loro istituzioni locali di provenienza e che pertanto devono agire «nell'interesse generale della Comunità».

ma anche dagli enti locali (Province, ma anche Consiglieri comunali); la composizione della delegazione italiana prevede che solo la metà sia composta da rappresentanti regionali, scelta che secondo Alfieri (2004, 129) penalizza le nostre regioni, a confronto con la composizione delle delegazioni degli Stati a struttura federale o con quelle di altri stati con regioni dotate di poteri legislativi, dove viene privilegiata la partecipazione regionale. I membri non hanno sede permanente a Bruxelles in quanto tutti hanno responsabilità a livello regionale o locale, e si spostano per partecipare alle sessioni plenarie e alle riunioni delle commissioni, per prendere parte ai lavori dell'Ufficio di Presidenza, e per svolgere eventualmente il ruolo di relatori di pareri.

## **2.5. Il Parlamento Europeo e gli europarlamentari.**

Con il Trattato di Amsterdam, l'estensione della procedura di codecisione ad un vasto numero di materie ha notevolmente rafforzato il ruolo politico del Parlamento Europeo, grazie alla possibilità di esercitare un potere di veto su larga parte della legislazione europea. È per questa ragione che l'interesse nei riguardi di questa istituzione negli ultimi anni è cresciuto e sono sempre di più le *lobby* economiche, le ONG e le associazioni di rappresentanza che si rivolgono alle strutture del Parlamento e ai suoi membri, nel tentativo di svolgere azioni di pressione.

Le prime elezioni del Parlamento a suffragio universale diretto si sono tenute nel 1979 e le prossime si terranno a giugno 2009, quando tutti i cittadini dell'Unione Europea allargata a 27 saranno chiamati a rinnovarlo per la settima volta. Attualmente siedono al Parlamento 785 eurodeputati, in rappresentanza di 492 milioni di cittadini dell'Unione; nel 2009 il numero dei Parlamentari europei passerà a 751, e dagli attuali 78 i membri italiani diventeranno 73. La particolarità del Parlamento Europeo e del lavoro dei suoi deputati è che all'interno dell'emiciclo, e nell'organizzazione

dell'attività parlamentare, i membri (detti anche MEP, acronimo per *Member of European Parliament*) non sono raggruppati secondo un criterio di appartenenza nazionale, bensì su base politica. Essi non fanno riferimento infatti alla propria delegazione nazionale, ma soltanto al proprio gruppo partitico, all'interno del quale esistono delle mini-delegazioni per paese di appartenenza. Questo permette ai singoli deputati di non essere legati al loro Stato membro e agli interessi dei governi nazionali, dai quali non dipendono in nessun modo. Possono così essere attori politici indipendenti, poiché direttamente “collegati” soltanto ai cittadini che li hanno votati.

Il Parlamento Europeo ha in più occasioni preso formalmente posizione in favore della necessità di valorizzare le autorità regionali e locali nel contesto istituzionale comunitario (Scrimali 2005). Poiché il PE rappresenta l'unica istituzione europea i cui membri sono eletti democraticamente e direttamente dai cittadini e non nominati dai governi, gli europarlamentari sono, in effetti, espressione di un consenso territoriale proveniente dalle circoscrizioni in cui sono stati eletti. L'Unione Europea è suddivisa in collegi elettorali che coprono aree comprendenti più regioni. L'Italia è composta da cinque circoscrizioni (fig. 1):

- Italia Nord-Occidentale (Piemonte, Valle d'Aosta, Liguria, Lombardia);
- Italia Nord-Orientale (Veneto, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia, Emilia Romagna);
- Italia Centrale (Toscana, Umbria, Marche, Lazio);
- Italia Meridionale (Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria);
- Italia Insulare (Sicilia, Sardegna).

Figura 1: le circoscrizioni elettorali italiane al Parlamento Europeo.



Si tratta di aree molto vaste; da qui la necessità che le candidature siano scelte tra personaggi politici di grande riconoscibilità e prestigio a livello nazionale, in modo da raccogliere il più alto numero di consensi, anche trasversalmente a più regioni. Essendo i deputati europei, in analogia coi deputati di un parlamento nazionale, espressione diretta di un'area geografica, dovrebbero tutelare e promuovere le istanze che da essa provengono, orientando le proprie interazioni secondo un criterio territoriale, oltre che di appartenenza politica. Gli europarlamentari possono perciò diventare un'ulteriore canale di accesso per gli interessi regionali, in quanto rappresentano a conti fatti il loro collegio all'interno dell'arena politica parlamentare.

I luoghi di lavoro dei parlamentari europei sono (oltre alla loro regione di provenienza e alla loro circoscrizione elettorale) la città francese di Strasburgo, dove vengono indette le sedute plenarie (circa una volta al mese, più quelle relative al

bilancio, altro ramo in cui il PE ha notevoli competenze) e Bruxelles, dove si trovano gli uffici principali e dove si svolgono alcune mini-sessioni plenarie nel corso dell'anno, ma soprattutto dove si riuniscono le Commissioni, i gruppi politici, gli intergruppi, le delegazioni di cui gli eurodeputati fanno parte. Ogni parlamentare è membro effettivo di una commissione parlamentare e supplente di una seconda commissione; i compiti principali riguardano l'analisi delle proposte di legge così come formulate dalla Commissione Europea attraverso comunicazioni. Quando una proposta di legge (in prima o in seconda lettura) arriva al Parlamento Europeo, all'interno della commissione competente per argomento questo testo viene affidato ad un *rapporteur*, scelto secondo un sistema di equilibri politici che rispecchia le proporzioni tra maggioranza e minoranza. Il suo compito è quello di occuparsi del progetto studiandolo e modificandolo, presentando un proprio rapporto. I gruppi politici "esclusi" nominano un *rapporteur* "ombra", incaricato di seguire il rapporto e di presentare proposte alternative. Nella commissione di riferimento viene discusso il testo e vengono votati gli emendamenti; il testo così modificato passa in seduta plenaria, dove avverrà l'approvazione definitiva e diventerà così la posizione del Parlamento rispetto alla proposta precedentemente presentata dalla Commissione.

La fase di studio e stesura dei rapporti e della presentazione di emendamenti è condotta in costante contatto con tutte le organizzazioni di rappresentanza che sono interessate a farsi conoscere, far conoscere la propria opinione e esercitare attività di *lobbying*: sindacati, associazioni degli industriali, ONG, ma anche enti territoriali, soprattutto tramite i loro uffici di rappresentanza a Bruxelles.

Come si è detto, punti di riferimento importanti non sono solo i MEP, ma anche i gruppi di esperti, i funzionari, gli amministratori e soprattutto gli assistenti. L'assistente parlamentare non è soltanto un "portaborse", ma rappresenta un vero e proprio collegamento tra il deputato e l'esterno. Mai come nel caso del PE, dove i parlamentari

si dividono tra Bruxelles, Strasburgo e il paese di appartenenza, è necessaria una presenza fissa che oltre al lavoro di segreteria e di supporto nell'attività parlamentare e politica agisca come filtro nei confronti della mole di richieste che quotidianamente arriva. Le richieste spaziano dai numerosi inviti a iniziative politiche, presentazioni, cerimonie, a pressioni di ogni genere da parte di una molteplicità di lobbisti, ONG e associazioni di rappresentanza, che insistono per pubblicizzare le proprie azioni e le proprie opinioni su determinati argomenti generali o riguardanti rapporti in via di approvazione. Spesso però è anche il singolo MEP a contattare gli *stakeholders* di riferimento (ad esempio le federazioni europee delle categorie economiche, delle parti sociali, ecc.) per ottenere informazioni, pareri che lo possano aiutare nel suo lavoro.

Per potenziare la loro capacità di azione le regioni dovrebbero essere in grado di contattare i rappresentanti eletti nei loro territori, e con loro “fare squadra” per coinvolgerli e sensibilizzarli alla promozione dei loro interessi. Si tratterebbe, per i governi regionali, di scavalcare ancora una volta i governi degli Stati membri, per rivolgersi ad un deputato che, pur essendo espressione della classe politica nazionale, all'interno del Parlamento Europeo è un attore di profilo sovranazionale, che cioè non è tenuto in alcun modo a rappresentare il proprio governo nazionale.

## **2.6. Attività di *networking* delle regioni in europa: l'importanza della cooperazione orizzontale.**

Essendo i canali istituzionali spesso insufficienti, le regioni hanno sviluppato un complesso sistema di relazioni ed associazioni, con lo scopo di stringere rapporti tra loro, realizzare reti multiformi di cooperazioni e rapporti transnazionali. Vengono perciò a crearsi canali di collaborazione politica ed economica che scavalcano i confini (e a volte le competenze) degli Stati di appartenenza, mettendo in collegamento sistemi

politici geograficamente distanti, ma che condividono interessi e strategie comuni. Il livello regionale comunica con quello europeo non solo attraverso una dimensione verticale, di collegamento con le istituzioni europee, ma anche tramite queste reti orizzontali, a conferma che l'Unione Europea è un sistema di *governance* su più livelli, dove spesso sono le *reti*, e non le relazioni gerarchicamente ordinate, a rappresentare la struttura fondamentale.

La capacità di una regione di instaurare partenariati orizzontali con regioni estere e portare avanti iniziative di *networking*, è sicuramente un forte indicatore di europeizzazione, di adattamento alle logiche di azione della dimensione comunitaria e di consapevolezza del ruolo che l'ente regionale può avere all'interno del livello europeo, e l'attività di *networking* è ormai diventata uno dei più importanti fenomeni di attivazione regionale. Se il processo di integrazione europea e di globalizzazione economica tendono a generare una forte interdipendenza tra territori, diventa indispensabile per le regioni saper creare (ed essere parte attiva) delle reti di *governance* cooperativa, in grado di far circolare esperienze istituzionali e politiche, attori pubblici e privati, idee innovative e soluzioni ai problemi comuni, attraverso l'instaurazione di relazioni politiche, economiche, e culturali.

Nonostante alcune associazioni interregionali fossero state create già negli anni cinquanta, è stato soprattutto a partire dagli anni settanta che il fenomeno della cooperazione tra enti sub-statali è nato e cresciuto, anche con l'evolversi di svariate modalità di collaborazione incentivate finanziariamente dalla Comunità Europea. Non è un caso che la tendenza abbia avuto origine proprio in quegli anni, quando, mancando dei canali di accesso alle istituzioni comunitarie, nasceva tra gli enti sub-statali la necessità di collaborare per rivendicare con più forza la loro volontà di essere parte attiva del *policy-making* europeo.

Le forme di *networking* regionale sono numerose e altrettanto numerosi sono i criteri che possiamo utilizzare per classificarle<sup>21</sup>: lo scopo della collaborazione, la sua durata, il grado di formalizzazione degli accordi, la natura bilaterale, trilaterale o multilaterale dell'intesa. Anche se molti studi utilizzano in modo indiscriminato molti termini per indicare la cooperazione tra regioni (transfrontaliera, interregionale, transnazionale, ecc.) esistono in realtà delle differenze, soprattutto per quanto riguarda la varietà di attori effettivamente coinvolti. Un'ulteriore difficoltà è nel riconoscere la cooperazione svolta "autonomamente" dagli enti territoriali, in parallelo a quella condotta nell'ambito dei programmi UE come INTERREG.

Secondo la classificazione "ufficiale" del Comitato delle Regioni, per sintetizzare le numerose forme di cooperazione internazionale cui partecipano gli enti locali e regionali si può utilizzare l'espressione generica di *cooperazione trans europea*. All'interno di questo grande insieme, possiamo poi distinguere associazioni interregionali, cooperazione transfrontaliera, cooperazione territoriale, cooperazione transnazionale e cooperazione decentrata.

Le *associazioni interregionali* sono reti di collegamento create da regioni ed enti locali con lo scopo di rappresentare i propri membri a livello europeo tramite azioni di *lobbying*. Le prime a nascere furono, negli anni cinquanta, il Consiglio dei comuni e delle Regioni d'Europa (CCRE) e la sezione europea dell'Unione internazionale delle autorità locali (IULA). Si trattava di organismi dotati di scarso peso politico, dove le

---

<sup>21</sup> Non è semplice, infatti, stabilire quando una rete o una comunità di lavoro su uno o più progetti comuni possa essere o meno considerata un'associazione interregionale, tuttavia la scelta di uno di questi sistemi di classificazione non è strettamente necessaria ai fini della ricerca empirica e dell'analisi dei casi studio. La distinzione compiuta dal Comitato delle Regioni nelle sue pubblicazioni ufficiali è però piuttosto utile in chiave descrittiva ed esplicativa del fenomeno. Per una rassegna dei diversi approcci esistenti in materia di classificazione della cooperazione tra enti regionali e locali in Europa, si rimanda al Comitato delle Regioni (2002, 25), dove si sottolineano le difficoltà nel trovare un lessico uniforme e condiviso, dal momento in cui il fenomeno è stato largamente studiato e definito da una molteplicità di attori diversi (organizzazioni governative europee e istituzioni UE, dagli addetti alla cooperazione, dalla ricerca accademica, ecc.).



regioni ricoprivano un ruolo abbastanza residuale rispetto a quello degli enti locali. Il vero sviluppo è cominciato negli anni settanta, periodo durante il quale presero il via numerose forme di cooperazione trans-regionale tra realtà territoriali accomunate da particolari condizioni geografiche, come ad esempio l'insularità, la posizione periferica, la presenza di suolo prevalentemente montuoso<sup>22</sup>. Quelle sorte durante la prima fase, negli anni cinquanta, sono dette *generaliste*, poiché la loro azione è finalizzata all'obiettivo generale di rafforzare il ruolo delle autorità sub-statali nel quadro dell'architettura istituzionale europea e dei processi decisionali su scala comunitaria; le più recenti sono definite *tematiche* e il loro scopo è quello di influenzare il contenuto di specifiche *policies* che riguardano da vicino le loro caratteristiche geografiche, economiche e settoriali (Profeti 2006). Spesso, specie per i partenariati più antichi, la cooperazione e l'associazionismo sono nati soltanto come contatti informali, a cui sono seguiti scambi e missioni di studio, organizzazione episodica di manifestazioni comuni, dichiarazioni d'intenti su programmi comuni di cooperazione: tutte iniziative che col tempo tendono ad essere istituzionalizzate, con la creazione di associazioni e organi stabili (Caggiano 2004).

Nel 1985 alcune fra le organizzazioni interregionali più importanti hanno creato l'ARE, Associazione delle Regioni d'Europa, sicuramente la più importante delle associazioni generaliste. Pur caratterizzata da una *membership* molto eterogenea<sup>23</sup>, questa associazione ha svolto un ruolo fondamentale nell'affermazione delle autorità territoriali nella *governance* europea e nell'istituzione del Comitato delle Regioni, anche grazie all'impegno dei *Länder* tedeschi, capeggiati dal Baden-Württemberg, nella fase

---

<sup>22</sup> Ad esempio la Conferenza delle Regioni periferiche e marittime (CRPM) e l'Associazione delle Regioni Frontaliere Europee (ARFE).

<sup>23</sup> Ad esempio ne fanno parte anche i cantoni svizzeri, o le Regioni di paesi non ancora membri dell'UE o di paesi terzi, sia con lo status di osservatori che di membri a tutti gli effetti.

di preparazione e negoziazione precedente la firma del Trattato di Maastricht<sup>24</sup>. Le associazioni generaliste trattano questioni connesse ai livelli di governo regionale e locale all'integrazione europea e alla presenza di questo livello in sede europea. I motivi per i quali un ente territoriale europeo entra a far parte di un'associazione sono i benefici politici che possono derivare dall'avere una rappresentanza che funziona come una *lobby* degli interessi territoriali in questione.

Dai primi anni novanta in poi<sup>25</sup>, l'attenzione verso le associazioni generaliste e la loro funzione di promozione del livello regionale ha subito un calo, in favore di una maggiore partecipazione in associazioni di carattere specifico, anche perché con il Trattato di Maastricht sono stati raggiunti molti degli obiettivi che si erano prefissate (Caciagli 2003; Profeti 2006). Dopo essere state a lungo i più importanti canali per la promozione degli interessi regionali nel *policy-making* europeo, le regioni si sono concentrate sull'utilizzo di altri canali a loro disposizione. Le associazioni generaliste si sono fatte perciò più "mirate", come ad esempio la CALRE, Conferenza delle Assemblee Legislative Regionali Europee, o Eurocities, *network* di 95 città metropolitane. Esse però continuano a rappresentare una struttura supplementare per le altre forme di cooperazione trans europea, in quanto promuovono attivamente l'istituzione e il lancio di progetti specifici tra i propri membri, diventando, assieme al Comitato delle Regioni, un'arena politica dove è possibile "socializzare" definendo reti di contatti utili per trovare nuovi partner.

Come si è detto, oltre alle associazioni esistono altre forme di cooperazione orizzontale tra enti sub-statali. Per *cooperazione transfrontaliera* si intende quella tra

---

<sup>24</sup> A proposito dell'ARE, associazione composta da più di 260 membri provenienti da 33 paesi, si veda Caciagli, (2003, 73-76). L'ARE ha avuto un ruolo decisivo nel riconoscimento del *fait régional* nell'Unione Europea, e continua a battersi per fare sì che il Comitato delle Regioni sia composto solo ed esclusivamente da regioni, e non da altri membri provenienti da altri governi locali.

<sup>25</sup> Un'altra importante associazione generalista è stata poi creata nel 1994 in seno al Consiglio d'Europa: si tratta del Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa (CPLRE).

due o più enti amministrativi vicini (regioni o enti locali), siti in zone geografiche contigue, lungo una frontiera comune. Ha avuto origine a partire dagli anni sessanta e si fonda spesso su legami storico-culturali, e su forti interessi territoriali comuni. Il suo scopo è trovare soluzioni pragmatiche ai numerosi problemi economici, sociali, culturali, amministrativi e politici di ciascuna zona interessata. Possono esserci delle collaborazioni incentrate su un unico progetto, in base a meccanismi organizzativi fondati su accordi *ad hoc*, seguendo il diritto europeo e il diritto nazionale. Oppure può trattarsi di cooperazione strategica e di programma che copre un territorio transfrontaliero comune, come le Comunità di lavoro, le Euroregioni, a cui si aggiungono altre strutture analoghe appositamente istituite per la gestione di INTERREG o di altri programmi UE. Sebbene alcuni studiosi (ad esempio Caciagli 2003; Profeti 2006), considerino le Comunità di lavoro e le Euroregioni delle associazioni interregionali di tipo tematico, il CdR preferisce inserirle nella categoria della cooperazione transfrontaliera. Le Comunità di lavoro sono reti molto concentrate sui problemi specifici del territorio e sono abbastanza limitate in termini di numero di membri ed estensione territoriale. Un gran numero di organismi transfrontalieri sono poi denominati “Euroregioni”. Pur non essendo identici sotto il profilo organizzativo o della forma giuridica, presentano molte caratteristiche comuni: ad esempio sono delle entità giuridiche multifunzionali, degli organismi permanenti dotati di identità distinta rispetto ai propri componenti, di proprie risorse amministrative, tecniche e finanziarie, e di proprie procedure decisionali interne, che attraversano i confini delle frontiere politiche degli stati confinanti e si regolano secondo accordi formali di cooperazione (Bolgherini 2006). Si ricordano a questo proposito le Comunità di lavoro ARGE ALP (Alpi centrali, 1972), ALPE ADRIA (Alpi versante adriatico, 1978) e COTRAO (Alpi versante tirrenico, 1982). In genere l'estensione geografica di un'Euroregione è determinata non

tanto dalla portata delle sue unità amministrative quanto al grado di integrazione socioeconomica<sup>26</sup>.

Per *cooperazione interterritoriale* si intende invece la cooperazione bilaterale o multilaterale ampiamente strutturata, in atto tra enti sub-statali non necessariamente contigui, anche con la partecipazione di altri attori semipubblici o privati (agenzie di sviluppo, università, istituti di formazione e ricerca, aziende, parti sociali e ONG, ecc.). Anche se i gemellaggi tra città si sono sviluppati sin dagli anni sessanta, queste forme di cooperazione hanno avuto diffusione soprattutto dai primi anni novanta, in seguito alla conclusione di nuovi accordi bilaterali di partenariato e all'istituzione di numerose reti di cooperazione multilaterale. La cooperazione può coprire uno o più temi di interesse comune e le attività possono esplicarsi in progetti o nella formazione di un'impostazione strategica. La collaborazione può essere a livello di progetto, e concludersi una volta terminata l'iniziativa, oppure avere luogo tramite gemellaggi bilaterali e reti multilaterali, che attuano un gran numero di progetti in vari campi o in un settore di interesse generale. Anche in questo caso si può trattare di una cooperazione incentrata su una singola questione di interesse comune oppure su una più ampia gamma di settori tematici. La cooperazione può quindi essere a livello di progetto, con la creazione di apposite reti tra partner, e concludersi con il completamento delle attività. Oppure, la cooperazione può realizzarsi tramite gemellaggi di città, partenariato regionale bilaterale, o reti multilaterali, e basarsi su accordi di carattere generale, riguardando più progetti. Un esempio di questo genere è la rete "Quattro motori per l'Europa", creata nel 1988 da Lombardia, Baden-Württemberg, Rhône-Alpes, e la Catalogna.

---

<sup>26</sup> Secondo il Comitato delle Regioni (2002), gli organi transfrontalieri delle Euroregioni non sono un nuovo livello di governo locale o regionale, bensì un'interfaccia per i soggetti pubblici e privati già esistenti. L'attuazione materiale di gran parte degli interventi previsti nei piani e nei progetti transfrontalieri è svolta poi dalle autorità competenti e da altri organismi secondo procedure nazionali.

La *cooperazione decentrata*, molto diversa dalle precedenti, è l'insieme delle attività di regioni ed enti locali che riguardano la cooperazione nei confronti di enti territoriali analoghi nei paesi in via di sviluppo, e in particolare nei paesi di nuova o prossima adesione all'UE. È un'attività autonoma rispetto alla cooperazione intergovernativa di tipo tradizionale. Utilizza strumenti di cooperazione a disposizione delle regioni e degli enti locali che singolarmente o in consorzio tra di loro, in collaborazione con le risorse della società civile organizzata presente sul proprio territorio (camere di commercio, imprese, ONG, consorzi di aziende pubbliche e private, ASL, ecc.).

Per *cooperazione transnazionale* nel settore dello sviluppo dello spazio europeo e dell'assetto territoriale si intendono quelle attività create grazie al lancio di appositi programmi di finanziamento della Comunità (*in primis* INTERREG II C). Mira alla promozione di uno sviluppo più integrato dello spazio e copre aree geografiche più vaste e continue. Coinvolge simultaneamente, sebbene in fasi diverse, le autorità pubbliche dei diversi livelli di governo (nazionale, locale, regionale). Si tratta quindi di una collaborazione multilaterale e strategica a livello di vaste zone transnazionali, fondata su un approccio policentrico e implementata attraverso programmi che riguardano strategie operative di sviluppo dello spazio (ad esempio, sulla promozione di reti urbane e metropolitane, sui sistemi di trasporto e comunicazione integrati, ecc.). Anche in questo caso vi è la presenza di reti di cooperazione con la presenza di più attori, anche governativi, nell'ambito di gestione di specifici programmi UE su vaste zone transnazionali, oppure di cooperazione su singoli progetti.

Le iniziative comunitarie che hanno favorito la cooperazione trans-europea sono molte e vanno dalla semplice predisposizione di quadri giuridici adatti, alla creazione di strumenti finanziari. Dal 1990 l'UE ha fornito sostegno finanziario per la cooperazione transfrontaliera con l'iniziativa comunitaria INTERREG, che è proseguita fino allo

scorso periodo di programmazione (2006), fino a diventare l'attuale obiettivo 3<sup>27</sup> per la fase 2007-2013. A partire dal 1994 sono state introdotte anche le prime forme di cooperazione transfrontaliera esterna, ovvero rivolta ai paesi confinanti, non ancora membri dell'UE; ricordiamo ad esempio i programmi PHARE (paesi dell'Europa centrale), MEDA (paesi mediterranei) e CARDS (per i paesi dei Balcani). La cooperazione tra enti locali e regionali ha ricevuto poi il sostegno dei programmi comunitari per i gemellaggi bilaterali di città o per lo scambio di esperienze (PACTE e Recite). Gli strumenti comunitari svolgono, com'è evidente, un ruolo strategico nella formazione e nell'avvio di relazioni su scala europea delle organizzazioni territoriali. Secondo lo studio del CdR, i fondi dell'UE sono però più un catalizzatore che una ragione d'essere della cooperazione, dato che «l'intervento UE fornisce slancio ad iniziative che altrimenti avrebbero richiesto più tempo, o serve a rafforzare o approfondire la cooperazione esistente» (2002, 39).

Come suggerisce Brunazzo (2005, 35), è possibile suddividere e classificare queste forme di partenariato orizzontale tra regioni distinguendo tra cooperazioni con funzione prevalentemente *rappresentativa* e cooperazioni con finalità prevalentemente *funzionale*<sup>28</sup>. Le prime mirano alla promozione o alla difesa dell'interesse regionale presso le istituzioni comunitarie e costituiscono un vero e proprio canale di accesso alle istituzioni europee, poiché permettono alle regioni di fare "fronte comune" e dare vita

---

<sup>27</sup> L'obiettivo 3 nella programmazione 2007-2013 è l'obiettivo "Cooperazione territoriale europea". Il FESR incentra il proprio sostegno su tre principali assi di intervento: sviluppo di attività economiche e sociali transfrontaliere; creazione e sviluppo della cooperazione transnazionale, compresa la cooperazione bilaterale fra le regioni marittime; potenziamento dell'efficacia della politica regionale mediante e la cooperazione interregionale, la creazione di reti e lo scambio di esperienze fra le autorità regionali e locali (dal sito della Commissione [www.europa.eu](http://www.europa.eu)).

<sup>28</sup> Questa distinzione non è esaustiva; è utile soltanto per definire le associazioni e le forme di cooperazione in base ai diversi profili funzionali. Ad esempio, quando si parla di Comunità di lavoro che si occupa dei problemi di una determinata area, rappresentatività e funzionalità possono sovrapporsi. Tuttavia se si parla di cooperazione di regioni lungo una frontiera condivisa più che l'aspetto associativo e rappresentativo, è più corretto classificarle per il loro carattere transfrontaliero, piuttosto che associativo.

ad azioni di *lobbying* collettiva nei confronti delle istituzioni europee; solitamente è il caso delle associazioni interregionali. Le organizzazioni funzionali sono invece delle collaborazioni tra aree geografiche (confinanti o non confinanti) su specifici problemi, dove gli attori, tramite accordi istituzionali, decidono di affrontare in maniera più efficace tutta una serie di questioni, tramite lo scambio di idee, cultura, esperienze, risorse e *good practices*: in questo insieme cadono le varie forme di cooperazione a cui si è accennato.

## **2.7. Una mappa concettuale per l'analisi dell'attivismo regionale.**

L'elenco dei differenti canali di accesso delle regioni all'UE permette di individuare le varie dimensioni e i vari livelli di attivazione e mobilitazione verso l'UE. Aldilà dei modi e tempi "obbligati" di attivazione, ogni regione si adatta e si trasforma diversamente, e diverso è il sistema con il quale esse intendono rappresentare i propri interessi. Per individuare i singoli percorsi di attivazione è utile analizzare come avviene la *lobbying* regionale, prestando attenzione alle risorse e agli strumenti organizzativi di cui le regioni si sono dotate per affrontare la comunicazione diretta con le istituzioni europee e per attivare il *networking* con altri attori sub-statali europei.

Volendo riassumere in un unico schema interpretativo queste differenti modalità di collegamento tra arena sub-nazionale e arena europea, è possibile unire le classificazioni proposte da Brunazzo (2005) e Profeti (2006) in un'unica tabella. Incrociando la dimensione dell'attivazione (singola o collettiva) con le tipologie di accesso (diretto o mediato), è possibile ottenere una mappa delle diverse forme di attivismo regionale (tab. 2) e una visione complessiva dei canali di accesso regionali all'UE.

Tabella 2: Schema riassuntivo delle forme di attivazione regionale all'UE.

<div> <div>Tipo di attivazione</div> <div>Tipo di accesso</div> </div>	<i>Collettiva</i>	<i>Singola</i>
<i>Diretto</i>	Comitato delle Regioni Associazioni interregionali Reti di partenariato	Ufficio di collegamento a Bruxelles Rapporti diretti con la Commissione Parlamento europeo ed Europarlamentari
<i>Mediato o indiretto</i>	Consultazione Stato-Regioni	Sedi regionali a Roma Singoli esperti regionali alla Rappresentanza Permanente

Fonte: nostra elaborazione da Profeti (2006); Brunazzo (2005).

L'accesso può avvenire direttamente, con il dialogo tra regioni e istituzioni europee, senza cioè l'intervento dello Stato. Al contrario, anche l'ordinamento statale ha previsto il formale coinvolgimento regionale nella fase ascendente del diritto comunitario; coinvolgimento che può avvenire in forma collegiale, con le Conferenze Stato-Regioni, oppure singolarmente, tramite i singoli rapporti che le regioni istituiscono con lo Stato attraverso le loro sedi a Roma, e la presenza di cinque esperti regionali all'interno dell'organico della Rappresentanza permanente presso l'UE, alla quale le regioni si possono rivolgere per entrare in contatto con il Consiglio.

Possiamo altresì definire gli uffici di collegamento a Bruxelles, i rapporti della regioni con la Commissione e con l'Europarlamento dei canali di attivazione singola e diretti; per quanto riguarda invece il Comitato delle Regioni, e le forme di *networking* e



associazionismo interregionale, essi possono essere considerati dei canali diretti ma collettivi, perché utilizzati da più regioni contemporaneamente.

Nei prossimi capitoli, dopo aver analizzato i contesti politici delle tre regioni prese in esame, verranno analizzati questi canali di attivazione e le modalità organizzative e procedurali che le regioni hanno intrapreso per potervi accedere, individuando i settori che si occupano di affari europei e le loro modalità di comunicazione con la sede di Bruxelles.



### CAPITOLO 3

## VENETO, EMILIA ROMAGNA E PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO: TRE REGIONI IN EUROPA.

### 3.1. Tre regioni verso l'Europa: la nuova politica di coesione 2007-2013.

La *policy* che più di ogni altra permette il coinvolgimento del livello regionale nella *governance* europea e contribuisce in modo fondamentale al processo di europeizzazione delle regioni è sicuramente la politica di coesione<sup>1</sup>. Come mostra la tabella 3, nel nuovo ciclo di programmazione 2007-2013 gli interventi sono concentrati in tre obiettivi:

- obiettivo “Convergenza”: supporto alla crescita delle regioni con un PIL inferiore al 75% della media comunitaria, con un sostegno transitorio (*phasing out*) per quelle regioni il cui PIL supera di poco la soglia a causa dell'effetto statistico dell'UE allargata;
- obiettivo “Competitività regionale e occupazione”: finalizzato al supporto delle regioni fuori dall'obiettivo convergenza per avviare, mantenere o rafforzare la competitività, l'attrattività e l'occupazione, con sostegno di

---

<sup>1</sup> Per informazioni più precise sulla politica di coesione per il periodo di programmazione 2007-2013, cfr. i rispettivi regolamenti: Regolamento (CE) n. 1080/2006 del 05/07/2006 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e recante abrogazione del regolamento (CE) 1783/1999; Regolamento (CE) n. 1081/2006 del 05/07/2006 relativo al Fondo sociale europeo e recante abrogazione del reg. (CE) 1784/1999; Regolamento (CE) n. 1082/2006 del 05/07/2006 relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT); Regolamento (CE) n. 1083/2006 del 11/07/2006 recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) 1260/1999; Regolamento (CE) n. 1084/2006 del 11/07/2006 che istituisce un Fondo di coesione e abroga il regolamento (CE) 1164/1994; Regolamento (CE) n. 1085/2006 del 17/07/2006 che istituisce uno strumento di assistenza preadesione (IPA); Regolamento (CE) n. 1828/2006 del 08/12/2007 che stabilisce modalità di applicazione del Regolamento (CE) n. 1083/2006 e del Regolamento (CE) n. 1080/2006.

*phasing in* per quelle regioni che escono dall'obiettivo 1.

- obiettivo “Cooperazione territoriale europea” (ex Iniziativa comunitaria INTERREG), rafforza e sostiene programmi di cooperazione transfrontaliera, transnazionale ed interregionale.

Tabella 3: Concentrazione dei fondi strutturali 2007-2013 sui tre obiettivi.

	Obiettivo	Miliardi di euro	%
1	<i>Convergenza</i>	251,1	81,5
2	<i>Competitività regionale e occupazione</i>	49,1	16
3	<i>Cooperazione territoriale</i>	7,75	2,5
	Totale Fondi strutturali 2007-2013	308	100

Fonte: Emilia Romagna, Eurorapporto 2006-2007.

L'iter di programmazione a livello comunitario, nazionale e regionale è abbastanza complesso. Innanzitutto a livello comunitario il Consiglio adotta degli orientamenti strategici per la coesione, sulla base delle quali ogni Stato membro adotta il Quadro Strategico di riferimento nazionale (QSN), in concertazione con tutte le amministrazioni pubbliche, centrali e regionali. Il QSN definisce il nuovo ordinamento strategico di attuazione della politica di coesione comunitaria. In esso sono definite le linee guida e le priorità con cui l'Italia, come le altre singole nazioni dell'UE, si impegna per il raggiungimento degli obiettivi di competitività e produttività del paese, tenendo conto delle diverse situazioni regionali. Sulla base del QSN, gli Stati membri e le regioni propongono dei Programmi operativi nazionali (PON) e regionali (POR) contenenti la definizione delle priorità, le disposizioni di attuazione ed il piano finanziario. Una volta approvati dalla Commissione, si passa alla fase di gestione operativa e di selezione dei progetti.

Il POR è il principale documento di programmazione regionale per quanto riguarda la politica di coesione; ogni regione ne presenta due, uno per il Fondo Europeo

di Sviluppo Regionale e uno per la parte Fondo Sociale Europeo<sup>2</sup>. Accanto al POR ogni regione deve fornire una valutazione *ex-ante* e una VAS (valutazione ambientale strategica) che certifichi la sostenibilità ambientale del programma. Tali documenti prima di divenire operativi vengono negoziati e discussi con la Commissione europea, che decide in merito alla loro approvazione.

I principi fondamentali che regolano l'applicazione l'implementazione della politica di coesione per il ciclo 2007-2013 sono:

- *Complementarità, coerenza, coordinamento e conformità*: gli interventi sono complementari alle priorità nazionali, regionali, locali, coerenti con le priorità strategiche comunitarie e conformi al Trattato. La Commissione europea e gli Stati membri assicurano il coordinamento tra Fondi e altri strumenti finanziari dell'UE.
- *Programmazione pluriennale*: garantisce la continuità e la certezza dell'azione.
- *Addizionalità*: i Fondi strutturali non si sostituiscono, ma si sommano alla spesa pubblica nazionale; essi dunque co-finanziano gli interventi.
- *Partenariato*: riguarda gli aspetti operativi e strategici della politica e implica la partecipazione delle autorità regionali e degli enti locali, nonché delle parti economiche e sociali, della società civile, delle organizzazioni per la tutela dell'ambiente e delle pari opportunità.
- *Gestione concorrente*: la responsabilità del controllo finanziario è ripartita tra gli Stati membri e la Commissione europea.
- *Sussidiarietà e proporzionalità*: gli interventi sono condotti dagli Stati membri al livello territoriale adeguato; gli oneri in termini di controllo, valutazione e monitoraggio sono commisurati al contributo comunitario.

---

<sup>2</sup> Nel corso della ricerca non verranno trattati gli aspetti relativi al FEASR (Fondo Europeo Agricolo per lo sviluppo rurale) e il FEP (Fondo Europeo per la Pesca).

- *Pari opportunità per donne e uomini*: priorità trasversale a tutte le fasi della gestione dei Fondi.
- *Concentrazione*: impostazione più strategica rispetto al periodo 2000-2006, sia a livello geografico (più dell'80% del finanziamento destinato alle regioni meno sviluppate) sia tematico, con gli obiettivi di Göteborg (sviluppo sostenibile) e Lisbona (crescita e occupazione).

Dal punto di vista economico (tab. 4) le tre regioni prese in esame sono considerate tra le regioni economicamente più sviluppate, fanno parte cioè di quella zona definita la “Banana Blu” della geografia economica europea, dove la media del PIL è due volte e mezzo più alta che nel resto d'Europa, il sistema dei trasporti più sviluppato, più alto il livello dei consumi.

Tabella 4: PIL delle regioni del nord est italiano in milioni di euro.

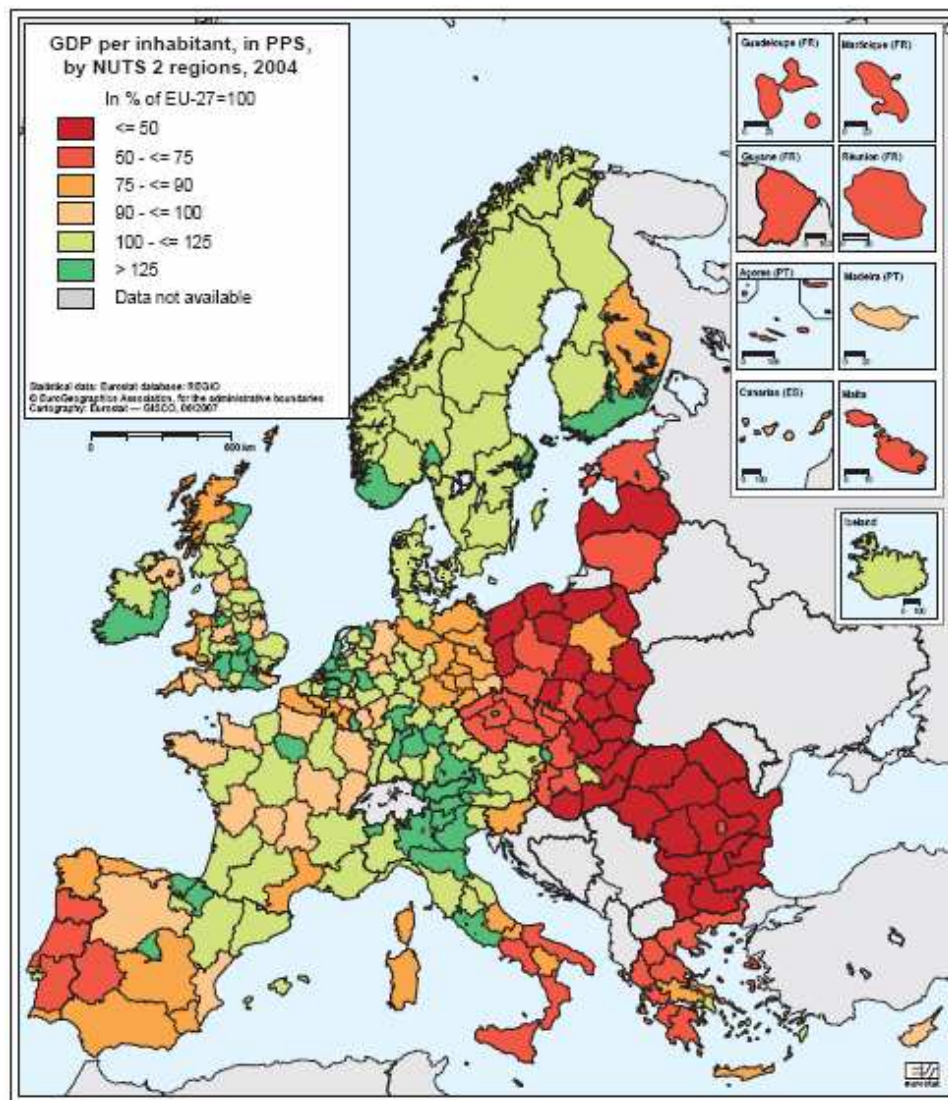
Region (NUTS 2006)	GDP, Mio. EUR	GDP per inhabitant, PPS, EU27=100
<b>EU27</b>	<b>11 018 771</b>	<b>100.0</b>
<b>ITALY</b>	<b>1 423 048</b>	<b>104.8</b>
<i>Nord Est</i>	<i>321 181</i>	<i>125.2</i>
Bolzano / Bozen	15 195	136.7
Trento	14 213	122.7
Veneto	135 171	123.6
Friuli-Venezia Giulia	32 893	117.7
Emilia-Romagna	123 709	128.1

Fonte: Eurostat News Release, 12/02/2008

Dalla tabella 4 possiamo vedere che la regione relativamente più ricca è il Veneto, seguita dall'Emilia Romagna. La Provincia autonoma di Trento è inserita nella classificazione NUTS II, perchè molto più piccola rispetto alle altre due regioni, e per questo il PIL è decisamente inferiore. Osservando invece nella seconda colonna lo standard di vita misurato in percentuale con il PIL pro capite a parità di potere

d'acquisto, vediamo che le tre regioni si assestano su valori molto simili (Fig. 2)

Figura 2: Il PIL pro capite nelle regioni europee nel 2004, a parità di potere d'acquisto. Media europea=100.



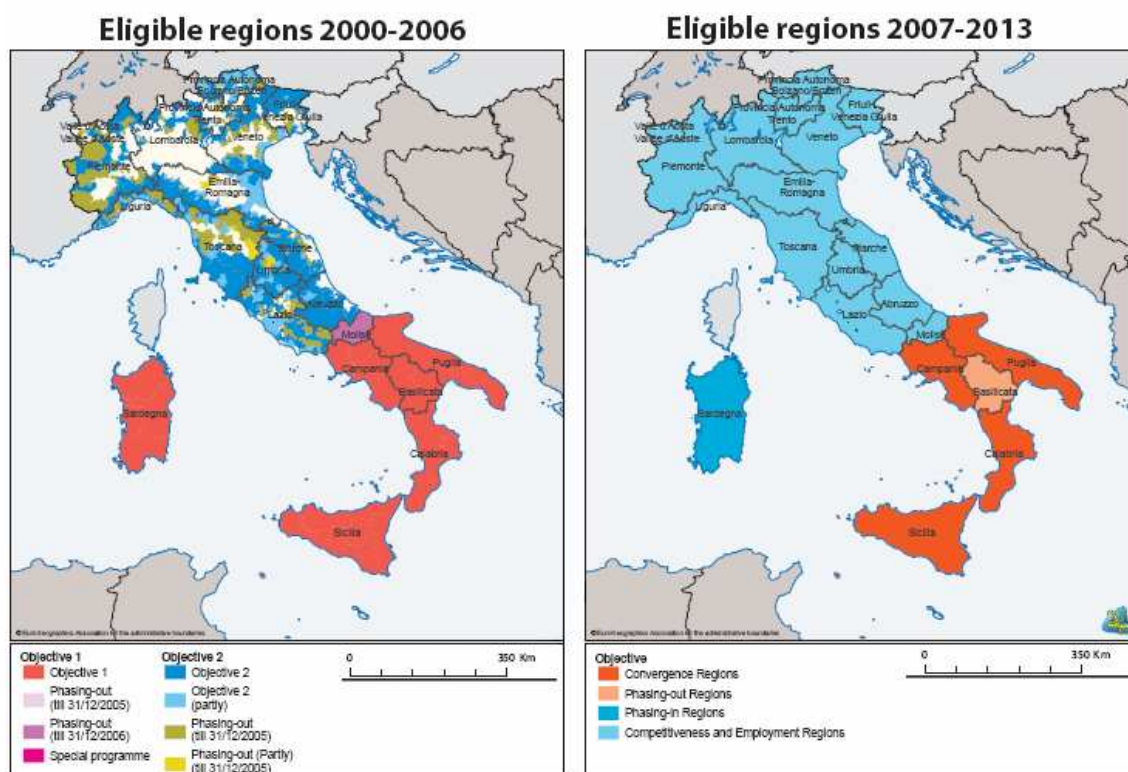
Fonte: Eurostat 2007

Osservando la fig. 2 possiamo invece mettere a confronto le tre regioni da noi considerate con le altre regioni europee. Vediamo che tutte e tre rientrano nella fascia più alta del PIL pro capite espresso in percentuale; si trovano cioè fra quelle regioni in

Europa che secondo le statistiche hanno, in termini di ricchezza, uno standard di vita più elevato.

Rispetto alle precedenti fasi di programmazione gli obiettivi sono maggiormente concentrati e soprattutto è sparita la zonizzazione per la definizione delle aree Obiettivo 2, ciò vuol dire che le aree regionali eligibili per l'obiettivo "Competitività e occupazione coincidono con tutto il territorio regionale (fig. 3).

Figura 3: Diversa distribuzione geografica delle aree ammissibili al sostegno dell'Obiettivo 2 nelle due fasi di programmazione 2000-2006 e 2007-2013.



Fonte: Inforegio Factsheet, October 2006 [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/comp/comp\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/comp/comp_it.pdf)

Tale cambiamento influisce notevolmente sulle competenze regionali, in quanto la responsabilità politica di scegliere è ora completamente attribuita ai governi regionali. Se implementati stringendo partnership con i soggetti locali, tali interventi dovrebbero essere ora più incisivi, in quanto si andrebbe ad aumentare il livello di responsabilità in



capo alle agenzie locali; la capacità di spesa, la conoscenza del territorio e il partenariato con il territorio diventano perciò elementi fondamentali nella gestione dei fondi da parte delle regioni.

Le tre regioni prese in esame presentano molte analogie per quanto riguarda i dati sulla qualità di vita e sulla ricchezza; di conseguenza sono considerate ammissibili per gli stessi obiettivi di programmazione: l'Obiettivo 2 - Competitività regionale e occupazione e l'Obiettivo 3 - Cooperazione territoriale. Nonostante i dati sulla ricchezza e sul PIL possano essere utili per collocare le regioni all'interno delle statistiche comunitarie e delle classificazioni imposte dalla politica di coesione e dal sistema di erogazione dei fondi strutturali, essi non sono però sufficienti per spiegare le diverse forme di utilizzo dei fondi stessi e la presenza di stili di governo differenti, nonostante le regole per la gestione dei finanziamenti siano identiche e obbligatorie per tutte le regioni che fanno parte dello stesso obiettivo.

Al fine di non limitarci a un mero confronto tra dati decontestualizzati, l'analisi dell'implementazione delle *policies* comunitarie e delle diverse logiche d'azione regionali deve necessariamente passare per uno studio dell'evoluzione storica e culturale che ha caratterizzato il sistema politico regionale e le sue istituzioni, tenendo conto delle diverse dotazioni di capitale sociale e dei diversi modi di regolazione politica che caratterizzano le tre aree in questione.

Approfondendo la comparazione, va ricordato che oltre ai dati del PIL, le tre regioni vengono spesso accostate e confrontate perché fanno parte di quell'area del Nord-Est e del Centro Italia ("NEC"), e presentano delle caratteristiche molto simili dal punto di vista produttivo: prevalenza di piccole e medio imprese; ruolo ancora importante del settore primario e dell'agricoltura; presenza di distretti; ecc.

### **3.2. Sistemi politici locali, modi di regolazione e subculture politiche territoriali.**

Ogni sistema locale è un sistema concreto d'azione<sup>3</sup> caratterizzato storicamente da un originale *modo di regolazione*<sup>4</sup>, cioè la combinazione tra le tre dimensioni della regolazione politica, economica, sociale, che definisce “le regole del gioco” e i meccanismi di adattamento reciproco a queste regole. Questo processo influenza ogni aspetto della logica d'azione degli attori istituzionali: lo stile decisionale, l'identità e la cultura di governo locale, l'evoluzione dei rapporti con il governo centrale e, di conseguenza anche i rapporti con l'Unione Europea.

Una comparazione per contesti culturali richiede l'analisi di diversi *modi di regolazione* in base ai quali devono essere analizzate le differenti modalità di relazione tra il sistema politico e l'ambiente esterno, concepito come ambiente strutturato da precise istituzioni sociali, norme, sistemi di significazione della realtà che danno senso all'azione politica e contribuiscono a regolare il sistema di relazioni (Messina 2001, 6).

Dal punto di vista dell'analisi delle politiche pubbliche ciò vuol dire che il processo decisionale e di ricerca delle soluzioni non può essere analizzato seguendo esclusivamente i criteri del modello razionale, ma deve tenere conto del fatto che ogni scelta degli attori risente inevitabilmente della strutturazione del proprio sistema concreto d'azione d'appartenenza (Crozier e Friedeberg, 1978, 197).

---

<sup>3</sup> Crozier e Friedberg definiscono il sistema concreto di azione come «un insieme umano strutturato che coordina le azioni dei suoi partecipanti con meccanismi di gioco relativamente stabili e che conserva la sua struttura, cioè la stabilità dei suoi giochi e i rapporti fra loro, con meccanismi di regolazione che costituiscono altri giochi» (1978, 198).

<sup>4</sup> Siamo di fronte ad un modo di regolazione quando, indipendentemente dalla presenza o meno di un autorità regolatrice, in un sistema esiste una condivisione di regole impersonali in grado di coordinare coerentemente le attività sociali, economiche e politiche, creando «stabilità e certezza nelle interazioni» (Messina 2003, 24), con un effetto di coordinamento sistemico tra gli attori. Per approfondimenti sulla teoria della regolazione cfr. Solari (2003).

Delle tre regioni (Veneto, Emilia Romagna e Provincia Autonoma di Trento), si sono perciò comparati i contesti territoriali ed istituzionali, cercando di individuare lo stile decisionale e la cultura di governo locale per quanto riguarda i modi in cui queste tre regioni si sono organizzate per sfruttare i diversi canali di accesso alle istituzioni europee. Prima però di analizzare i tre enti dal punto di vista dell'organizzazione e dello stile amministrativo<sup>5</sup>, è necessario tracciare un breve quadro del contesto politico, economico e sociale che li caratterizza, anche in relazione alla presenza di determinate subculture politiche territoriali.

Com'è noto, nello studio del caso italiano, Trigilia (1986) ha messo in evidenza la persistenza politica nel Nord Est e nel Centro dell'Italia di due subculture politiche, bianca e rossa, caratterizzate da un forte radicamento su base territoriale che, attraverso fattori come la religione e l'orientamento ideologico, hanno fornito un'identità culturale per l'integrazione in queste aree geografiche (Allum, 1997, 146).

Per quanto riguarda le subculture politiche territoriali in Italia, possiamo perciò definirle una sorta di adesione diffusa ad un insieme di orientamenti politico-culturali, riscontrabile in determinati contesti sociali e produttivi locali<sup>6</sup>. Tale adesione nasce in genere come espressione di un frattura centro-periferia che spinge le zone della periferia di un paese a dar vita ad una cultura politica alternativa a quella del centro, che non sentono come propria.

Secondo gli studiosi le due subculture hanno avuto origine negli anni '80 del 1800 quando la crisi agraria e le sue ripercussioni sociali hanno causato, nel disinteresse della

---

<sup>5</sup> Per stile amministrativo si intende lo stile decisionale con cui un governo gestisce le *issues* politiche (Messina 2001).

<sup>6</sup> Per Trigilia (1986), gli elementi fondamentali delle subculture territoriali italiane sono: a) la presenza del localismo, derivante dalla frattura centro-periferia; b) una fitta rete di associazionismo diffusa e orientata ideologicamente; c) un senso diffuso di appartenenza al territorio, ad uno specifico ambito politico, e alla rete associativa che lo rappresenta e tutela; d) un sistema politico locale egemonizzato da una forza politica capace di aggregare e mediare i diversi interessi a livello locale e di rappresentarli presso il governo centrale.

classe dirigente liberale nazionale, la mobilitazione dei movimenti cattolico e socialista. Sono state proprio le «svolte storiche collettive ed esperienze collettive, confessioni religiose e insiemi di valori, autorità politiche e principi organizzativi, strutture economiche e sistemi differenti di riproduzione sociali» che hanno contribuito a creare delle culture politiche regionali (Caciagli 2003, 120).

Queste forme di regolazione alternativa sono sopravvissute al periodo fascista e sono riemerse nel secondo dopoguerra, grazie alla guerra fredda e alla particolarità dei rapporti centro-periferia in Italia. Oltre al conflitto centro-periferia fra le élite che perseguono l'integrazione nazionale e le élite periferiche che resistono a tale processo, ad influenzare la nascita di culture politiche radicate territorialmente hanno contribuito anche l'affermarsi di altre fratture che hanno caratterizzato lo sviluppo dello stato nazionale in Europa e in Italia (Rokkan, 1970; Almagisti 2006): la frattura Stato-Chiesa, relativa alla produzione culturale e simbolica e al controllo sociale; la frattura città-campagna, che contrappone gli interessi urbani e industriali a quelli del mondo agricolo; il conflitto capitale-lavoro, che oppone gli interessi dei proprietari dei mezzi di produzione a quelli dei lavoratori. È anche lungo tali fratture che si sono così radicate le due culture politiche locali caratterizzate da orientamenti ideologici diametralmente opposti: la subcultura politica rossa, nell'Italia centrale, caratterizzata dal consenso ai partiti di sinistra, (prima Partito Socialista e poi PCI), e alla loro rete di solidarietà organizzata sul territorio; la subcultura politica bianca, con l'egemonia della DC e dell'associazionismo di matrice cattolica, presente soprattutto nel Nord-Est.

A partire dagli anni novanta il declino delle culture politiche territoriali è dovuto, nell'area bianca, al crollo della Prima Repubblica e alla scomparsa della DC, nonché a forme di secolarizzazione che hanno eroso la partecipazione alla rete associativa cattolica e parrocchiale (Diamanti, Riccamboni 1992; Messina 2001, 2008); per quanto riguarda l'area rossa, tale declino è da imputare alla caduta del Muro di Berlino e alla

fine del comunismo (Ramella 2005). In entrambi i casi, sono venuti a mancare le basi ideologiche su cui si basava l'appartenenza comunitaria ed identitaria, ma ciò non significa che il modo di regolazione di queste aree geografiche e lo stile di governo delle loro istituzioni non sia ancora influenzato dalla prassi sociale consolidata e del sistema di valori propri della subcultura politica di riferimento.

### **3.3. Rendimento istituzionale e differenti percorsi di europeizzazione delle regioni: le ipotesi della ricerca.**

Questa ricerca intende proseguire il filone di ricerca (Messina 2001) che, a partire dall'approccio neoistituzionalista (March e Olsen, 1992), mette in evidenza il legame tra modelli istituzionali e radicamento delle subculture politiche, consentendo di valutare gli *outcomes* che la stessa *policy* (output) può avere se calata in contesti diversi, caratterizzati cioè da differenti modelli istituzionali e relativi modi di regolazione. Possiamo cioè ipotizzare che le diverse modalità di implementazione delle *policies* europee nei governi regionali riscontrate a partire dagli anni novanta possano essere spiegate individuando gli stili decisionali e i modelli istituzionali prevalenti, in altre parole "le regole del gioco" del sistema concreto d'azione.

Ciò che determina il grado di convergenza verso il modello europeo di *governance* è la congruenza (*fit*) tra le *policies* comunitarie e quelle nazionali, ovvero la coerenza tra l'input europeo e la situazione domestica (Della Porta e Caiani 2006). L'europeizzazione è tanto più facile, quanto più le strutture di *policy* nazionali o regionali sono simili a quelle europee. In caso di forti differenze o di *policy misfit*, le risposte alle spinte adattive saranno di vario tipo: avremo forme di *resistenza*, con tentativi di ostacolare i cambiamenti e di mantenere le vecchie politiche nazionali; avremo forme di parziale *assorbimento*, con mutamenti soltanto nelle procedure formali

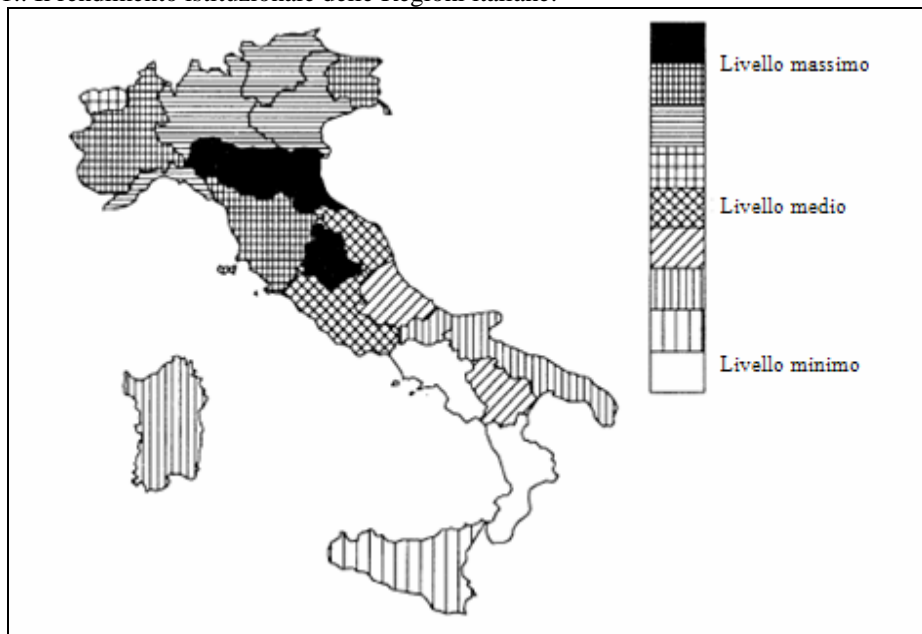
e negli strumenti; infine avremo forme di *trasformazione*, nei casi in cui i mutamenti non riguardino soltanto le procedure ma anche i principi e gli obiettivi di *policy*.

Come suggerisce Fabbrini (2003), un *fattore facilitante* è ad esempio l'esistenza di attori interni che condividono o hanno interesse a condividere le ragioni della pressione europea. Al contrario, l'esistenza di attori interni che non condividono le ragioni europee o che hanno un interesse a neutralizzare l'europeizzazione per continuare a massimizzare le proprie utilità, può rappresentare un forte *fattore inibente*. Senza il controllo o l'attivazione di un preciso potere decisionale è però improbabile che un attore possa opporsi a lungo alla pressione all'adattamento; per questa ragione l'europeizzazione di un paese o di una regione può essere vista come il risultato delle relazioni e delle coalizioni che vengono a formarsi, in un contesto istituzionale consensuale, tra gli *attori della pressione* e gli *attori del veto*. Tali attori si trovano sia all'interno delle istituzioni formali (personale politico e burocratico) ma anche all'esterno, come nel caso delle comunità epistemiche e delle parti sociali (Graziano 2005, Messina e Busatto 2006). In un'analisi comparata effettuata da Giuliani (2000), emerge che i paesi che dimostrano un migliore «rendimento europeo» (cioè la capacità di adeguarsi alle pressioni adattive provenienti dall'UE e alla sua legislazione) sono quelli in cui tali poteri di veto sono limitati e circoscritti, se non assenti.

Per spiegare la diversa dotazione di attori e, in generale, la differenza negli stili amministrativi regionali, è utile introdurre il concetto di *rendimento istituzionale* elaborato da Putnam (1993, 2004), che ci permette di confrontare le diverse *performance* delle regioni italiane, partendo dallo studio degli aspetti storico-culturali e dall'analisi di una serie di indicatori. Tali indicatori (gestione politica e macchina amministrativa interna, contenuto delle decisioni politiche, realizzazione e capacità di spesa) dimostrano la diversa capacità degli enti regionali di rispondere ai compiti loro attribuiti come enti di coordinamento e programmazione (Messina e Busatto, 2006). Il

risultato di questa ricerca condotta alla fine degli anni ottanta (Fig. 1) ha messo in evidenza le notevoli differenze esistenti tra le regioni italiane.

Figura 4.1.: Il rendimento istituzionale delle Regioni italiane.



Fonte: Putnam (1993), p. 98

Mentre le regioni del Sud registrano il minor livello di rendimento istituzionale, le regioni con migliore *performance* sono quelle dell'Italia centrale come l'Emilia Romagna e l'Umbria, storicamente caratterizzate dalla presenza della subcultura politica rossa. Le differenze presentate nella mappa coincidono per molti aspetti con le fratture storiche e territoriali di lungo periodo che hanno segnato la storia italiana e che hanno generato diverse dotazioni di capitale sociale<sup>7</sup>, perciò le ragioni storiche dell'arretratezza economica del sud nei confronti del Nord sarebbero da ricercarsi nelle esperienze storiche, politiche e istituzionali vissute nel corso dei secoli<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Per capitale sociale si intende «la fiducia, le norme che regolano la convivenza, le reti di associazionismo civico, elementi che migliorano l'efficienza dell'organizzazione sociale promuovendo iniziative prese di comune accordo» (Putnam 1993, 196).

<sup>8</sup> Secondo Putnam (1993) al Sud la monarchia normanna avrebbe favorito una regolamentazione dall'alto e la tendenza ad una struttura gerarchica e verticale, al centro-nord i liberi comuni medievali avrebbero

Pur essendo innegabile il legame esistente tra la variabile culturale e quella istituzionale, l'approccio di Putnam è stato criticato, in quanto enfatizza il ruolo della *path dependance*, in una concezione causale di tipo deterministico della relazione tra capitale sociale (causa) e rendimento istituzionale (effetto). Come propone Messina (2001), è più corretto piuttosto combinare le due prospettive analitiche non ricercando ad ogni costo la variabile indipendente, ma riconducendo la ricerca entro un modello di spiegazione complesso, che tenga conto della coerenza del sistema d'azione con il sistema di significato entro cui l'azione si svolge. Alla *thin description* utilizzata da Putnam si preferisce quindi una descrizione *thick* e una comparazione dei contesti culturali e istituzionali socialmente costruiti che, attraverso i loro sistemi concreti d'azione, influenzano gli stili amministrativi, il rendimento istituzionale e le culture di governo locale.

Una *policy* produce *outcomes* diversi a seconda del territorio regionale in cui viene implementata. L'ipotesi è quella che le Regioni in cui prevale una cultura di governo orientata alla concertazione e all'attività di programmazione, come ad esempio l'Emilia Romagna, siano in grado più facilmente di adattarsi alla modalità di governare propria dell'UE, ad esempio per quanto riguarda la gestione e la capacità di spesa dei Fondi strutturali e la formulazione dei documenti di programmazione, proprio perché maggiore sarebbe la congruenza (*fit*) tra modello istituzionale regionale e procedure richieste dalle *policies* comunitarie. Al contrario, quelle regioni il cui stile di governo è incongruente con le modalità del *policy-making* europeo (ad esempio perché non interventista e poco propenso all'uso di strumenti di programmazione, come avviene

---

favorito invece la collaborazione orizzontale e la vita associativa, permettendo così la presenza di una forte cultura civica che si sarebbe mantenuta nel tempo e che influenzerebbe ancora oggi lo stile di governo delle istituzioni locali e regionali. La *civicness*, la cultura politica, viene misurata da Putnam attraverso il grado di partecipazione ad associazioni civiche, partecipazione che favorisce la consuetudine alla cooperazione e costituisce un antidoto contro la diffusione di comportamenti opportunistici. Putnam fa coincidere il concetto di *civicness* con quello di capitale sociale, sostenendo la relazione tra presenza di reti di associazionismo e formazione di capitale sociale (Almagisti 2006).



nelle aree bianche) faticheranno maggiormente ad europeizzarsi, proprio a causa di questa incongruenza (*misfit*) tra stile di *policy* europeo e stile di *policy* regionale.

Questa ricerca si propone di analizzare diversi percorsi di europeizzazione mettendo a confronto tre modalità di attivazione regionale presso il livello istituzionale europeo. Sappiamo che l'europeizzazione non produce isomorfismo strutturale tra i paesi membri dell'UE, proprio a causa delle differenti capacità delle strutture istituzionali di ogni paese di declinare le pressioni esterne in relativa coerenza con i percorsi interni consolidatisi grazie alle eredità delle precedenti esperienze politiche (Fabbrini 2003).

La nostra ipotesi è che le differenze nella cultura di governo locale e nello stile amministrativo influenzino anche le modalità regionali di attivazione sulle reti multilivello europee; il sistema di rappresentanza degli interessi regionali in Europa (nei confronti delle istituzioni comunitarie e tramite la collaborazione di altre regioni europee), sarebbe cioè influenzato dalle logiche di azione e dallo stile decisionale tipico del dato contesto istituzionale preso in esame. In altre parole, l'analisi dell'attivismo regionale e della presenza delle regioni presso l'arena politica comunitaria avviene in modi differenti in quanto proiezione del modo di regolazione che caratterizza le regioni stesse.

Per individuare analogie e differenze nelle modalità di attivazione regionale e di *lobbying* presso l'UE, è necessario quindi comparare i differenti contesti culturali e istituzionali regionali, a partire dalla differente dotazione di risorse, attori, capitale sociale e cultura di governo.

### 3.4. Il Veneto: crisi del modo di regolazione tradizionale e nuove prospettive.

Il ciclo di sviluppo che in passato ha caratterizzato il “modello veneto”<sup>9</sup> si è per sempre concluso (Messina 2008). Più che una di crisi economica<sup>10</sup>, si tratta di una crisi di governabilità e di sostenibilità del modo di regolazione e del modello di sviluppo locale.

Nel modo di regolazione del Veneto, coerente con il sistema di significati tipico della subcultura bianca, è la comunità locale il luogo deputato alla regolazione del conflitto sociale, e l’attore politico, visto quasi con diffidenza, si erge piuttosto soltanto come “garante” del funzionamento e della sopravvivenza di tale modo di regolazione. La comunità locale si auto-regola, e gli enti pubblici, una volta assicurati il consenso e la loro legittimazione<sup>11</sup>, sono chiamati ad intervenire quasi esclusivamente per distribuire le risorse necessarie alla riproduzione di questo sistema. Le istituzioni locali sono perciò tipicamente *aggregative*, orientate alla difesa di interessi locali particolaristici e caratterizzate da una concezione della politica come scambio e da scarsi livelli di fiducia nei loro confronti da parte di cittadini e operatori economici (March e Olsen, 1992).

Fin dal periodo precedente il fascismo, la Chiesa in Veneto ha rafforzato il tradizionale legame tra cultura contadina e mondo cattolico diventando un punto di riferimento nella società rurale, garantendo assistenza e identità valoriale alla comunità locale, attraverso i parroci nelle campagne e le associazioni laiche. Questa fitta rete

---

<sup>9</sup> Il fatto di continuare a considerare quello veneto un “modello”, rappresenta uno dei fattori per cui il sistema produttivo locale rischia di entrare in una crisi irreversibile; significa cioè ignorare che in realtà si è trattato di uno sviluppo spontaneo, al quale i vertici della politica e dell’economia regionale non hanno sotteso alcuna forma di programmazione o disegno strategico. Lo sviluppo è stato, in altre parole, spontaneo, nel senso che la società si è auto-regolata, con una caotica diffusione delle imprese sul territorio, che hanno reso il modello di sviluppo veneto né sostenibile né riproducibile.

<sup>10</sup> Com’è noto, il Veneto è caratterizzato da un tessuto produttivo alternativo al modello della grande impresa fordista tipico del triangolo industriale. Per una letteratura sulla “Terza Italia” e sui sistemi d’impresa del Nord-Est e del Centro Italia cfr. Bagnasco (1977), Triglia (1986; 2005), Ciccotti e Rizzi (2005).

<sup>11</sup> Nel caso Veneto, si può in realtà parlare di «consenso senza legittimazione» Messina (2008, 114).

associativa ha garantito alle popolazioni forme di solidarietà e sostegno. L'integrazione sociale è stata così garantita anche attraverso la massiccia presenza sul territorio, che permetteva alla Chiesa di mobilitare i contadini contro le classi dirigenti liberali e il loro stato. Nel secondo dopoguerra il consenso di massa alla DC e la trasformazione del Veneto in roccaforte democristiana<sup>12</sup> permetterà di gestire l'antistatalismo attraverso la costruzione di una particolare articolazione del sistema politico a livello locale che assicura la mediazione degli interessi del territorio su base localistica (Triglia 1986).

La dimensione del privato sociale domina su quella pubblica e politica. I servizi alla persona sono in molti casi forniti dalla Chiesa e dall'associazionismo cattolico, grazie anche all'alto tasso di partecipazione alle organizzazioni di solidarietà e dal volontariato. I servizi alle imprese e al mondo dell'economia sono delegati invece spesso alle associazioni di rappresentanza delle categorie, sempre di matrice cattolica. Le istituzioni locali utilizzano politiche di tipo distributivo e di incentivi "a pioggia", scarsa propensione alla programmazione e alla progettualità, prevalenza di reti informali su quelle formali ed istituzionali. La domanda politica che richiede l'intervento pubblico tende ad essere ridotta al minimo, vista la diffusione della rete associativa cattolica che sopperisce ai bisogni più urgenti e conflittuali, riducendo così il carico complessivo del sistema politico locale (Messina 2008).

Quando fu creata nel 1970 la Regione Veneto fece proprio lo stile amministrativo non interventista degli enti locali veneti. La DC in quel periodo si trovava all'inizio di un percorso che la vedeva acquistare una linea politica sempre più pragmatica, meno ideologica e più autonoma rispetto alla Chiesa; attenta cioè a farsi portatrice e protettrice degli interessi territoriali nei confronti delle istituzioni superiori (Fava 2000, 636). Come mostra la tabella 5, nonostante le innumerevoli crisi di giunta, a livello

---

<sup>12</sup> Ovviamente all'interno del Veneto è possibile individuare una geografia elettorale differenziata, che comprende anche un'area rossa (nelle province di Venezia e Rovigo) e un'area ad influenza socialista comprendente con località del veneto nord orientale e la provincia di Belluno (Fava 2000).

politico la DC (e in particolare la corrente dorotea) ha saldamente mantenuto il potere fino al momento del suo crollo. Dopo le brevi esperienze di Pupillo e Bottin (PDS e Popolari), a partire dalla prima presidenza di Galan nel 1995, il Veneto ha mantenuto una situazione pressoché stabile fino ai giorni nostri di sostegno ai partiti del Centro destra.

Tabella 5: Giunte regionali del Veneto.

Leg.	Entrata in carica	Presidente Giunta	Partito Presid.	Componenti giunta per partito
I	01/08/70	Tommelleri	DC	DC (10)
I	22/07/71	Tommelleri	DC	DC (10)
I	26/05/72	Feltrin	DC	DC (9)
I	13/03/73	Tommelleri	DC	DC (9)
II	30/10/75	Tommelleri	DC	DC (8); PRI (1)
II	08/07/77	Tommelleri	DC	DC (12)
III	04/08/80	Bernini	DC	DC (12)
IV	30/07/85	Bernini	DC	DC (7); PSI (3); PSDI (1); PLI (1)
IV	09/08/89	Cremonese	DC	DC (7); PSI (3); PSDI (1); PLI (1)
V	31/07/90	Cremonese	DC	DC (7); PSI (3); PSDI (1); PLI (1)
V	10/11/92	Frigo	DC	DC (4); PSI (2); Verdi (1)
V	11/05/93	Pupillo	PDS	DC (6); PCI-PDS (2); PSI (2); Verdi (1); UPV (1)
V	10/11/93	Pupillo	PDS	DC (6); PCI-PDS (2); PSI (2); Verdi (1); UPV (1)
V	27/05/94	Bottin	DC/PPI	DC/PPI (6); PFR-PLI (3); UPV (1); CPA (1)
V	20/09/94	Bottin	DC/PPI	DC/PPI (6); PFR-PLI (3); UPV (1); CPA (1); Lega N. (1);
VI	01/07/95	Galan	FI	FI (5); AN (4); CCD (1); CDU (2)
VII	01/06/00	Galan	FI	FI (5); AN (4); CCD (1); CDU (2)
VIII	22/04/05	Galan	FI	FI (5); AN (3); Lega N. (2); UDC (2); Nuovo PSI (1)

Fonte: nostra elaborazione su Fava (2000).

Il crollo del sistema partitico tradizionale ha però lasciato spazio a nuovi soggetti come la Lega Nord (e nei primi anni Liga Veneta), che hanno fondato e incrementato i loro consensi nelle stesse zone precedentemente a maggioranza democristiana. Come ha più volte sottolineato Ilvo Diamanti, al Veneto “bianco” si è sovrapposto un Veneto “verde”. Un partito, la Lega Nord, che ha subito momenti alterni ma che attualmente, forte del recente successo alle elezioni politiche del 2008, si candida per sostituire il PDL alla guida della regione in vista delle prossime regionali del 2010 (o almeno ad ottenere più spazio nella Giunta).

Il successo leghista in Veneto cavalca un rinnovato localismo anti-statalista, radicato soprattutto in quelle aree produttive che rivendicano una diversa redistribuzione del potere e della ricchezza, alimentando il conflitto centro-periferia (Almagisti e Riccamboni 2001). Negli ultimi decenni la società veneta si è infatti profondamente trasformata<sup>13</sup> e, anche a causa di un generale processo di secolarizzazione, è in parte venuto meno il ruolo delle parrocchie e dell'associazionismo cattolico. Non v'è dubbio che sia diventato sempre più difficile governare tali trasformazioni, anche perché la classe politica regionale, pur di provenienza democristiana, non riesce a svolgere lo stesso ruolo che ricopriva la DC e la sua struttura organizzativa collaterale. Venendo a diminuire l'integrazione sociale attorno alle parrocchie e alle associazioni volontaristiche di stampo cattolico, sono venute meno anche le componenti di solidarietà e comunitarismo che caratterizzavano il modo di regolazione locale, e anche questo ha contribuito a creare "un vuoto", anche in termini di valori e di solidarietà sociale.

L'attuale fase storica è segnata infatti da molteplici contraddizioni; se da una parte assistiamo alla delocalizzazione, all'internazionalizzazione dei mercati e delle imprese, dall'altra assistiamo a fenomeni di intolleranza verso la popolazione immigrata e agli imprenditori che reclamano l'istituzione di dazi contro la concorrenza dei mercati emergenti. Esiste cioè negli ambienti economici e politici un dibattito per molti aspetti irrisolto sul futuro del Veneto e del suo modello di sviluppo, sull'apertura verso l'Europa e il mondo. Una situazione di paralisi che in questa fase coinvolge anche gli ambienti politici e istituzionali, come dimostra il mancato accordo sull'approvazione del nuovo Statuto regionale<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Ad esempio, come illustra il *Rapporto statistico* del 2008, la presenza di immigrati continua ad aumentare: nel 2006 gli immigrati residenti in Veneto erano 350.000, il 7,3% della popolazione, e il 12% sul totale degli immigrati residenti in Italia.

<sup>14</sup> Attualmente, la Regione Veneto è l'unica regione, con il Molise, a non aver ancora approvato il nuovo Statuto Regionale come previsto dopo la riforma al titolo V della costituzione del 2001.

I problemi delle istituzioni «aggregative» emergono quando non si è più in grado di risolvere i problemi delle preferenze e delle dotazioni iniziali di risorse; è possibile cioè portare avanti scambi efficienti solo se gli attori presentano preferenze congruenti, stabili ed esogene (March e Olsen 1999, 193). Se questi attori, come nel caso del Veneto, cominciano ad esprimere nuove richieste e nuovi interessi, e l'istituzione non sa più garantire lo scambio e la negoziazione, è necessario ripensare il modello istituzionale e attuare nuove forme di intervento pubblico.

In questo contesto, gli *input* provenienti dall'integrazione europea aprono uno scenario nuovo e propongono nuovi modelli di azione per l'attore regionale. La spinta adattiva proveniente dall'UE, proprio per la sua "incongruenza" (*misfit*) rispetto alle pratiche di *governance* locale, sta mettendo in discussione il modo di regolazione veneto, «inducendo ad un significativo cambiamento del ruolo che le istituzioni di governo regionale sono chiamate a giocare nelle reti di *governance* locale e multilivello» (Messina 2008, 149). Per la Regione Veneto l'europeizzazione può significare, soprattutto, modernizzazione e sperimentazione di forme decisionali alternative al modello istituzionale aggregativo e clientelare. I principi che accompagnano l'implementazione delle misure comunitarie (partenariato, concertazione, valutazione, ecc.) possono diventare degli strumenti di innovazione amministrativa, politica e culturale. In parte questo sta già avvenendo, come dimostrano recenti ricerche sull'argomento (Messina e Busatto 2006; Busatto 2007): la necessità di adattarsi a tali principi per poter accedere ai fondi strutturali ha ridotto negli ultimi anni le forme di resistenza e ha favorito notevoli mutamenti nel modo di governare e nelle procedure adottate dalle strutture amministrative regionali.

Sta avvenendo un parziale assorbimento delle istanze europee e un adattamento al modello comunitario; si tratta ora di andare a vedere se, oltre all'adattamento formale, c'è stato un cambiamento più profondo, e un superamento di alcune tradizionali logiche

dell'azione politica. Per una regione saper “sfruttare” l'UE non significa soltanto garantire l'arrivo dei fondi della politica di coesione. Può implicare anche essere in grado di mobilitarsi su reti multilivello per influenzare il *policy-making* comunitario o per conoscere partner. Si tratta di effettuare cioè degli investimenti i cui risultati non sono sempre immediatamente quantificabili in termini economici, ma che possono apportare i benefici in termini di innovazione del capitale sociale, sviluppo di risorse locali, allargamento degli orizzonti culturali; elementi di cui il modo di regolazione veneto ha bisogno per sopravvivere e trasformarsi. La Regione Veneto è ora chiamata a svolgere un'inedita funzione di coordinamento «dei sistemi locali, e di questi con gli altri attori regionali, e con i livelli nazionale ed europeo» (Messina 2008, 149). Se un tempo per tutelare le istanze territoriali venete era sufficiente essere in grado di garantire degli appoggi “a Roma”, tramite la dirigenza della DC<sup>15</sup>, oggi per veder rappresentati i propri interessi in Europa è necessario cioè instaurare forme di concertazione con tutti gli altri attori della *governance* regionale. Rilanciare e ripensare lo sviluppo locale e il modo di regolazione in Veneto significa, per l'attore pubblico, iniziare ad attuare politiche interventiste in un contesto locale che fino a pochi anni fa si è auto-regolato e con il quale occorre rifondare un rapporto, a partire da nuove forme di legittimazione politica e di appartenenza alla comunità locale.

### **3.5. Emilia Romagna: una regione capofila nell'europeizzazione?**

L'Emilia Romagna è l'esempio più tipico di area a subcultura rossa caratterizzata dal predominio elettorale del PCI e della sinistra. La centralità della frattura capitale/lavoro, l'ampia base sociale mezzadrile e bracciantile e l'esperienza della lotta

---

<sup>15</sup> Influenza che è venuta a mancare quando è diminuito il peso della corrente dorotea, a favore di una meridionalizzazione della DC.

partigiana hanno contribuito a creare una cultura politica “rossa”, composta da un condiviso sistema di valori politici e civici, valori della solidarietà, della partecipazione e del bene comune, garantiti sia dal partito e sia dalle sue associazioni collaterali, sia dagli enti locali. Si è venuta a creare cioè una «religione civile», dove a differenza che nella subcultura bianca la dimensione politica (e perciò pubblica) domina sulla dimensione del sociale e del privato (Messina 2001).

La perenne esclusione del PCI dal governo centrale ha facilitato il suo radicamento territoriale nelle regioni rosse, rafforzandone la legittimazione come partito delle amministrazioni locali. Nonostante la scissione, il PDS ha contenuto il danno mutuando il capitale sociale incorporato alla subcultura rossa; i partiti comunisti e il correlato mondo associativo hanno continuato così ad identificarsi con la società e con le istituzioni locali, e nonostante il crollo del Muro di Berlino e della Prima Repubblica, si può constatare che il declino subito dalle forze delle sinistre nelle aree rosse è stato meno intenso rispetto a quello della DC nelle aree a subcultura bianca (Ramella 2005).

Nella Regione Emilia Romagna fino al 1990 il PCI ha mantenuto percentuali di consenso oscillanti tra il 44% e il 48,3%, ed ha espresso tutti i presidenti regionali. A parte la presidenza del socialista Boselli nel '90, la diversa dinamica elettorale imposta dalla legge nel 1995 ha sempre premiato, fino ai giorni nostri, la coalizione di centro-sinistra.

Ricordiamo che, come ha messo in evidenza Putnam (1993), assieme all'Umbria l'Emilia Romagna è risultata la regione italiana con più alto indice di rendimento istituzionale. La Regione Emilia Romagna è caratterizzata infatti da una buona stabilità delle Giunte (tab. 6) e, si eccettua il caso di La Forgia che si è dimesso per aver lasciato i DS per i Democratici, i cambi di giunta sono stati dovuti o al decesso del Presidente in carica o ad una sostituzione operata per consentire l'accesso ad altri incarichi (Martelli 2000).



Tabella 6: Giunte regionali dell'Emilia Romagna.

Leg.	Entrata in carica	Pres. Giunta	Partito presid.	Numero componenti giunta
I	23/07/70	Fanti	PCI	PCI (10); PSIUP (1)
II	22/07/75	Fanti	PCI	PCI (10); PSI (2)
II	21/05/76	Cavina	PCI	PCI (10); PSI (2)
II	06/01/78	Turci	PCI	PCI (11); PSI (2)
III	25/07/80	Turci	PCI	PCI (12/13); PDUP (1)
IV	16/07/85	Turci	PCI	PCI (13)
IV	29/04/87	Guerzoni	PCI	PCI (13)
V	18/07/90	Borselli	PSI	PCI (7); PSI (4); PSDI (1); PRI (1)
V	06/07/93	Bersani	PDS	PDS (6); PSI (3); PSDI (1); PRI (1)
VI	09/06/95	Bersani	PDS	PDS (8); PPI (2); I Democratici (1); Verdi (1)
VI	05/06/96	La Forgia	PDS	PDS (8); PPI (2); I Democratici (1); Misto fed. Verdi (1)
VI	03/03/99	Errani	DS	DS (10); PPI (2); Verdi arcobaleno (1)
VII	16/04/00	Errani	DS	DS (5); RC (1); Verdi (1); PPI (1); I Dem.Prodi (1); PDCI (1)
VIII	04/04/05	Errani	DS	DS (9); Margherita (3); PRC (1); PDCI (1); Verdi (1).

Fonte: nostra elaborazione su Martelli (2000).

A differenza di quanto è accaduto per il Veneto e la DC, il fatto che il PCI non abbia mai avuto accesso al centro gli ha permesso di crearsi degli spazi interni e continuare ad identificarsi con la società locale, arginando il riacutizzarsi del conflitto centro-periferia e l'avanzata delle leghe (Almagisti 2006). La strategia per arrivare al centro da parte del PCI emiliano è stata piuttosto quella di spingere per il decentramento amministrativo e per la valorizzazione delle istituzioni locali controllate dagli amministratori del partito; una strategia diversa da quelle del Veneto e delle altre regioni bianche, le cui classi politiche locali preferivano sfruttare i canali politici per penetrare nel centro decisionale delle politiche nazionali. Dagli anni settanta l'attività delle giunte regionali emiliane fu incentrata infatti sul tentativo di imporre a livello nazionale delle riforme istituzionali dell'apparato statale in senso federalista, al fine di ottenere più poteri per gli enti locali, soprattutto per quanto riguardava la programmazione economica (Martelli 2000), portando avanti un ruolo di regione-guida nell'opera di sensibilizzazione in merito al decentramento e al federalismo

amministrativo<sup>16</sup>.

L'attività di programmazione della Giunta regionale emiliana è sempre stata forte, con l'avvio di collaborazioni molto strette con le diverse organizzazioni e associazioni economiche regionali, e con i diversi livelli nazionali di governo. La Regione, come gli altri enti locali nelle aree rosse, si è distinta infatti per uno stile di governo decisamente interventista, a tratti anche dirigista, tramite l'elaborazione di una strategia di governo che ha accompagnato il settore produttivo. I rapporti fortemente istituzionalizzati tra economia, politica e società, con particolare interesse ai processi di innovazione e allo sviluppo del terziario, hanno permesso alla Regione di adottare alcune decisioni che hanno condizionato fortemente lo sviluppo delle aziende, sia sul mercato nazionale che estero, tramite l'adeguamento sulle infrastrutture e la velocizzazione delle procedure amministrative. In contrasto con quanto accade in Veneto, dove la forte crescita economica non è stata pianificata e l'ente regionale ha favorito lo sviluppo con politiche di tipo distributivo, nell'Emilia Romagna (il cui tessuto produttivo è caratterizzato in modo analogo da distretti e dai sistemi locali di PMI), le istituzioni locali e i politici locali godono di forti basi di consenso proprio nei sistemi economici locali più industrializzati e dinamici (Ramella 2005, 75).

Possiamo fare riferimento all'analisi di March e Olsen (1992) e definire questo genere di istituzioni «integrative», che si differenziano da quelle aggregative poichè il conflitto di interessi costituisce il fondamento non della negoziazione, bensì della deliberazione collettiva e della decisione ragionata in vista del bene comune. Si tratta cioè di processi guidati da una logica di unità piuttosto che da una logica di scambio. I processi integrativi cercano di creare, identificare e attuare una serie di preferenze

---

<sup>16</sup> Sicuramente anche grazie della pressione svolta dalla classe politica emiliana, nel 1997 con la Bassanini (e poi nel 2001 con la riforma al titolo V della costituzione) l'istituto regionale ha trovato potenziamento e una nuova distribuzione di competenze con lo stato centrale. Sulla diversa concezione di federalismo della cultura rossa e della cultura bianca cfr. Gangemi (1994).

condivise, ma presuppongono la presenza di mutua comprensione, volontà collettiva, fiducia ed empatia, la subordinazione degli interessi privati all'interesse pubblico, così come esso è stato definito dalla comunità.

Nelle aree rosse questo è potuto in parte avvenire perché le istituzioni politiche locali hanno potuto beneficiare del consenso dei cittadini e degli imprenditori verso il modello di sviluppo e il modo di regolazione che ha fatto uso di uno stile amministrativo interventista, promosso dalle organizzazioni degli interessi oltre che dal governo locale; l'identità collettiva ha continuato ad esprimersi con l'appartenenza partitica e con la fiducia verso gli enti locali.

In questa ricerca vogliamo capire a che punto si trova oggi l'Emilia Romagna anche per quanto riguarda l'Unione Europea e la gestione delle relative *policies*. Utilizzando uno stile amministrativo interventista, atto alla programmazione e alla pianificazione, è possibile pensare che l'Emilia si trovi in vantaggio, rispetto ad altre regioni, per quanto riguarda l'adattamento alle procedure di implementazione delle politiche pubbliche europee. Ciò è dimostrato anche da alcuni fenomeni di intraprendenza portati avanti dalla Regione al di fuori dei poteri conferiti dallo stato (uno su tutti il "primato" tra le regioni italiane nell'apertura della sede a Bruxelles). Si può perciò ipotizzare una certa congruenza (*fit*) del modello istituzionale e dello stile amministrativo emiliani con gli stili di *policy* europei, che ha permesso all'Emilia Romagna di fungere, in molte occasioni, da regione capofila nel panorama italiano ed europeo, per quanto riguarda l'attivismo sulle reti multilivello.

Si tratta perciò di verificare come quegli elementi tipici dello stile di governo emiliano abbiano interpretato e definito il rapporto tra il territorio e l'Unione Europea, e come questo abbia influito sul ruolo della Regione nelle reti di *governance* sul territorio.

### **3.6. La Provincia di Trento: l'influenza dell'Autonomia nello sviluppo del modello istituzionale.**

Al confronto tra una regione tradizionalmente “bianca” e una regione “rossa”, si è scelto di affiancare un terzo attore politico del Nord Est italiano che presenta molte particolarità dal punto di vista storico, ma soprattutto politico e amministrativo. La Provincia di Trento, come quella di Bolzano, ha subito un graduale processo costituzionale di emancipazione dalla Regione Trentino-Alto Adige<sup>17</sup>, tanto che attualmente vengono considerate alla stregua di due regioni, per l'ordinamento italiano e di conseguenza anche ai fini delle politiche europee. Lo statuto del 1948 aveva creato un ente munito di propri poteri, principalmente in materia legislativa ed amministrativa, che dettava condizioni per la salvaguardia delle minoranze. In particolare, la Regione poteva legiferare in molte materie, tra le quali l'assistenza sanitaria e ospedaliera, i lavori pubblici di interesse regionale, l'ordinamento dei comuni, le istituzioni pubbliche di assistenza e di beneficenza e l'incremento della produzione industriale e delle attività commerciali, nei limiti dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato (Brunazzo 2000). Lo Statuto del 1972 ha modificato questa distribuzione dei poteri a vantaggio delle due province, che godono ora di autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria su una vasta gamma di materie, lasciando alla Regione Trentino-Alto Adige un ruolo soltanto ordinamentale<sup>18</sup>.

Anche la Provincia di Trento, patria di Alcide De Gasperi, fa parte della c.d. “area

---

<sup>17</sup> Con decreto del Presidente della Repubblica in data 31 agosto 1972, venne promulgato il nuovo statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, composto di 115 articoli. L'aspetto più significativo e nuovo era il fatto che l'autonomia regionale veniva ufficialmente divisa in due autonomie provinciali, nel senso che la maggior parte delle competenze passava dalla Regione alle due Province autonome di Trento e di Bolzano, pur rimanendo alla Regione funzioni e compiti di raccordo tra le due Province.

<sup>18</sup> Si tratta di una autonomia legislativa ordinamentale in alcuni settori che richiedono un'uniforme disciplina su tutto il territorio regionale (ordinamento degli enti locali, delle camere di commercio, libro tavolare e catasto, credito e cooperazione, ecc.). Alcune discipline regionali non sono uguali per entrambe le province: talvolta la stessa legge regionale tende a differenziarle in ragione delle peculiarità delle province.

bianca”, e può essere interessante analizzarla in chiave comparata con una Regione a statuto ordinario come il Veneto; questo ci permette di individuare le differenze, in termini di modo di regolazione, che le peculiarità storiche e il ruolo dell’autonomia trentina hanno determinato. Innanzitutto, come spiegano Brunazzo e Fabbrini (2005), la natura autonomistica ha permesso al Trentino di costruire un quadro istituzionale meno dipendente da quello nazionale. Più che la frattura centro-periferia e la frattura ideologica con le forze della sinistra comunista e socialista, a caratterizzare la dinamica politica trentina è stata la frattura linguistica con i cittadini di lingua tedesca della Provincia di Bolzano, soprattutto durante la fase del Primo Statuto dell’Autonomia (1948-1972). «Si potrebbe dire che la regione ha dovuto ben presto perseguire un modello di democrazia consensuale (se non consociativa), proprio per tenere sotto controllo una tensione tra diversi gruppi linguistici». Questo modello consensuale ha però visto la costante e netta supremazia della DC su tutti gli altri partiti politici. La DC ha infatti dovuto condurre due diverse strategie: una a livello regionale (dove ha esercitato un ruolo preminente nella vicenda regionale, come partito dei cittadini di lingua italiana) e una a livello provinciale (come partito cattolico e anticomunista).

Negli ultimi anni dal punto di vista elettorale è avvenuto un importante cambiamento: dalle elezioni amministrative del 2003 i cittadini non eleggono più il Consiglio regionale dal quale si formavano poi i due Consigli provinciali, ma viceversa. Ossia gli elettori votano il rinnovo del proprio Consiglio provinciale (con sistema proporzionale in Alto Adige, con sistema maggioritario con premio di maggioranza in Trentino), che insieme formano poi quello regionale. I Presidenti provinciali sono poi, a rotazione, rispettivamente Presidente e Vicepresidente della Regione. Per questo motivo nella tabella 7 viene mostrato l’elenco delle giunte che si sono succedute, sia nella Regione Trentino/Alto Adige che a capo della Provincia di Trento dal 1948 fino ad oggi: possiamo vedere che fino al 1992 c’è stata una totale egemonia della DC.

Tabella 7: Presidenti delle giunte Regione Trentino/Alto Adige e Provincia di Trento.

Regione Trentino/Alto Adige				Provincia autonoma di Trento			
Leg.	Entrata in carica	Presidente Giunta regionale	Partito presidente	Leg.	Entrata in carica	Presidente Giunta provinciale	Partito presidente
<b>I</b>	5/01/49	Odorizzi T.	DC	<b>I</b>	20/12/48	Balista G.	DC
<b>II</b>	13/12/52	Odorizzi T.	DC	<b>II</b>	20/12/52	Alberini R.	DC
<b>III</b>	13/12/56	Odorizzi T.	DC	<b>III</b>	15/12/56	Rosa R.	DC
<b>III</b>	24/06/60	Odorizzi T.	DC				DC
<b>IV</b>	03/01/61	Dalvit L.	DC	<b>IV</b>	31/12/60	Kessler B.	DC
<b>IV</b>	20/04/62	Dalvit L.	DC				DC
<b>V</b>	10/02/65	Dalvit L.	DC	<b>V</b>	11/02/65	Kessler B.	DC
<b>V</b>	20/11/67	Grigolli G.	DC				DC
<b>VI</b>	21/02/69	Grigolli G.	DC	<b>VI</b>	24/02/69	Kessler B.	DC
<b>VI</b>	14/05/70	Grigolli G.	DC				DC
<b>VI</b>	13/06/72	Grigolli G.	DC				DC
<b>VII</b>	28/03/74	Kessler B.	DC	<b>VII</b>	13/03/74	Grigolli G.	DC
<b>VII</b>	08/06/76	Mengoni S.	DC				DC
<b>VII</b>	26/01/77	Marziani S.	DC				DC
<b>VIII</b>	06/04/79	Pancheri E.	DC	<b>VIII</b>	16/03/79	Mengoni F.	DC
<b>IX</b>	04/05/84	Angeli P.	DC	<b>IX</b>	05/03/84	Mengoni F.	DC
<b>IX</b>	21/11/85	Bazzanella G.	DC	<b>IX</b>	31/10/85	Pierluigi A.	DC
<b>X</b>	21/11/89	Andreolli T.	DC	<b>X</b>	17/02/89	Malossini M.	DC
				<b>X</b>	05/06/92	Bazzanella G.	DC
<b>XI</b>	30/03/94	Grandi T.	DC	<b>XI</b>	03/03/94	Andreotti C.	PATT
<b>XI</b>	18/07/96	Grandi T.	DC				
<b>XI</b>	15/11/97	Grandi T.	DC				
<b>XII</b>	12/03/99	Cogo M.	DS	<b>XII</b>	24/02/99	Dellai L.	Civica Margherita
<b>XIII</b>	26/10/03	Durnwalder/ Dellai	SVP/Civica Margh. <sup>19</sup>	<b>XIII</b>	26/10/03	Dellai L.	Civica Margherita

Fonte: nostra elaborazione su Brunazzo (2000) e dati Consiglio provinciale Trento (<http://www.Consiglio.provincia.tn.it>)

Nel caso della corrente legislatura, il primo ad aver assunto la carica di presidente della regione è stato Luis Durnwalder<sup>20</sup>, presidente della Provincia Autonoma di

<sup>19</sup> Per quanto riguarda la “Civica Margherita”, è stata ideata da Lorenzo Dellai (all'epoca del Partito Popolare Italiano) e da Gaetano Turrini (all'epoca organizzatore ed ispiratore di un universo di liste civiche), ed è stata il modello de La Margherita a livello nazionale. La Civica Margherita, che a differenza de La Margherita nazionale non si era sciolta nel Partito Democratico ha deciso nell'aprile 2008 di dare vita parallelamente al Partito Democratico e a una nuova "esperienza territoriale": l'Unione per il Trentino.

<sup>20</sup> Durnwalder è il primo presidente regionale di lingua tedesca o e dell'Alto Adige, perché precedentemente la carica è sempre stata assunta da italiani del Trentino. Il suo partito, la SVP, è un partito cristiano-democratico che in precedenza era alleato con la DC e ora con il centro sinistra.

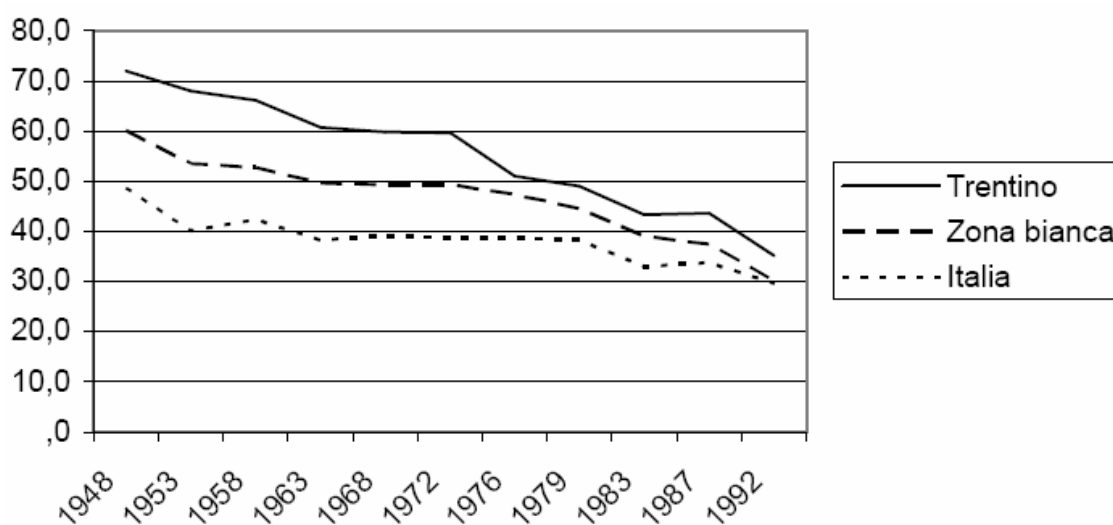
Bolzano, mentre nella seconda parte della stessa legislatura ha preso il suo posto il trentino Lorenzo Dellai. Lo stesso sistema di rotazione vale anche per la Presidenza del Consiglio regionale.

La “doppia strategia” della DC ha permesso a questo partito di assolvere il ruolo egemone nella Provincia, in quanto divenuto rappresentante di una vasta rete di legami e relazioni territoriali che ha contribuito ad istituzionalizzare attraverso il controllo del governo autonomistico. Brunazzo e Fabbrini parlano di «corporativizzazione territoriale della politica provinciale», un processo che ha visto la DC diventare rappresentante di interessi comunitari, più che di riferimenti ideologici. Anche in Trentino questo ha significato lo strumento per distribuire risorse, garantire accessi, favorire collegamenti, creando un partito-società che, con gli anni ottanta, è stato sostituito dalla società territoriale organizzata.

Come mostra la fig. 5, in Trentino la DC ha sempre ottenuto risultati più alti rispetto a quelli della media nazionale, ma anche più alti rispetto a quelli della zona bianca. Ciò è determinato dal fatto che in Trentino il crollo democristiano dopo il 1992 è stato meno pesante, anche perché in questa zona l’espansione delle Leghe è stata di gran lunga minore a quella avvenuta in altre aree bianche come il Veneto.

Secondo Brunazzo e Fabbrini (2005, 26), l’autonomia ha limitato la componente anti-statalista della subcultura bianca, ridefinendo per questi territori un originale rapporto con il governo centrale, meno conflittuale: l’autogoverno territoriale ha consentito «la maturazione di radicate reti di cooperazione sociale e istituzionale, che sono sopravvissute allo stesso partito che le aveva a lungo rappresentate e promosse».

Figura 5: Il voto alla DC nelle elezioni tra il 1948 e il 1992 in Trentino, nella zona bianca e in Italia. Dati in percentuale.



Fonte: Brunazzo e Fabbrini 2005.

Per quanto riguarda il tessuto sociale e associativo una delle caratteristiche più particolari è la forte presenza cooperativa che interessa tutto il territorio provinciale. L'abitudine alla cooperazione è considerato un vero e proprio fatto culturale e tratto antropologico del Trentino. Come spiega Gelli (2008), questa peculiarità ha origine dalla commistione che si è venuta a realizzare a partire dalla seconda metà dell'800 tra le risorse e le pratiche locali di cooperazione e autogestione, di mutuo soccorso, e formule organizzative e di amministrazione apprese da altri contesti di esperienza e introdotte come innovazione dall'alto dalle élite locali. L'egemonia cattolica prevale nel suo orientamento solidaristico, che dà vita ad uno spirito comunitario e collaborativo socialmente condiviso, dove la necessità di fronteggiare le difficoltà comuni, derivate anche dalle particolari condizioni ambientali, spinge gli attori a riconoscere come valore essenziale il benessere della comunità e a perseguirlo attraverso pratiche cooperative<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> Come suggerisce Gelli (2008), molte caratteristiche derivano anche dalla vicinanza col mondo austriaco. Ad esempio la pratica delle casse rurali e la particolarità del clero trentino formatosi nei seminari dell'impero asburgico, nei quali la formazione era caratterizzata anche da elementi laici e le questioni sociali.



È anche per questo che la cultura imprenditoriale trentina è «attenta a coniugare le esigenze di crescita economica e di produttività, di competitività con quelle di sostenibilità sociale» (Gelli 2008, 14). Dopo la seconda guerra mondiale il cooperativismo si è “ancorato” alla DC, e ciò ha favorito anche una dipendenza reciproca piuttosto forte tra movimento cooperativo e politica, dove i vantaggi economici per la categoria assicuravano il mantenimento del consenso verso la classe politica. Questo modo di regolazione ha influenzato anche lo sviluppo economico della Provincia, quando a seguito della crisi dell’industrializzazione decisa a livello nazionale l’economia trentina fu ripensata investendo sull’agricoltura e le produzioni di alta qualità, agevolando la formazione di grosse cooperative, anche grazie ai fondi della Provincia che garantì il sostegno con leggi speciali per l’agricoltura e la cooperazione, che resta tuttora una parte importante dell’economia trentina.

Come mette in evidenza una ricerca sulla qualità della democrazia nella Provincia autonoma di Trento (2008) la crisi di questo sistema di partito-società sta interessando sia il tessuto associativo che la classe politica, la cui ri-organizzazione è ancora in corso, com’è in corso la definizione di nuovi equilibri multilivello tra ente provincia, comunità di valle e piccoli comuni<sup>22</sup>. La sfida del Trentino è sicuramente quella di saper raccogliere gli aspetti positivi del cooperativismo e dell’associazionismo per tradurli ora in forme di democrazia partecipata e concertata, lontana da forme di corporativismo e scambio politico

---

<sup>22</sup> Sugli esempi di democrazia deliberativa che la Provincia sta portando avanti da alcuni anni per diffondere uno stile decisionale più partecipato cfr. il *Rapporto di ricerca sulla Qualità della Democrazia in Trentino* (2008).

### 3.7. Quadro riassuntivo della comparazione dei tre contesti regionali.

L'analisi dei modi di regolazione che caratterizzano i contesti istituzionali da noi presi in esame mettono in evidenza alcune differenze ed analogie, riassunte nella tab. 8.

Tabella 8: Prospetto comparato delle culture di governo locale di Veneto, Emilia Romagna e Trentino.

	<b>Veneto</b>	<b>Emilia Romagna</b>	<b>Provincia di Trento</b>
<b>Forma istituzionale</b>	- Regione a Statuto ordinario	- Regione a Statuto ordinario	- Regione a Statuto speciale; Provincia Autonoma dal 1972
<b>Area subculturale e fratture</b>	- bianca - frattura stato/chiesa	- rossa - frattura capitale/lavoro	- bianca - presenza della frattura etnico-linguistica
<b>Strategia del partito di riferimento (fino al 1992)</b>	- delega strumentale alla DC. - la DC riconosce l'egemonia del mondo cattolico in cambio del consenso elettorale	- socialismo municipale - utilizzo delle risorse pubbliche per garantire la riproduzione del consenso subculturale	- doppia strategia della DC. - a livello provinciale anticomunismo - a livello regionale confronto culturale ed etnico con i cittadini di lingua tedesca - DC come partito egemone dei cittadini di lingua italiana
<b>Rapporto centro/periferia</b>	- localismo antistatalista - comunità sociale locale - delega alla DC la mediazione degli interessi locali	- la comunità politica locale si riconosce nel PCI che media il rapporto centro/periferia	- la natura autonomistica consente di ridimensionare l'impatto della frattura centro/periferia
<b>Cultura di governo regionale</b>	- politiche non interventiste - delega alle associazioni di categoria e del <i>no profit</i> - reti informali	- politiche interventiste e cultura della programmazione. Maggiore <i>fit</i> con i modelli di <i>policy</i> europea - ruolo di riferimento dell'attore regionale per gli enti locali regionali	- Autonomia legislativa - Ruolo delle reti di cooperazione sociale e istituzionale - corporativizzazione territoriale

Fonte: Messina (2001, 50) e Brunazzo e Fabbrini (2005).

In particolare il Veneto e il Trentino, pur appartenendo entrambi all'area a subcultura bianca, presentano alcune importanti differenze. Nel caso della Provincia

autonoma di Trento infatti, la presenza dello Statuto speciale e dell'Autonomia hanno profondamente modificato il rapporto centro/periferia. Questa particolare circostanza ha permesso alla Provincia di svolgere un ruolo diverso rispetto alle modalità di governo tipiche della subcultura bianca. In Veneto, invece, i meccanismi della rappresentanza politica sono stati profondamente modificati dopo il crollo della DC: è venuto cioè a mancare il sistema di delega degli interessi territoriali presso il governo centrale e i rapporti tra partito egemone e mondo cattolico, provocando una forte avanzata del localismo antistatalista, privo però delle componenti solidaristica e della partecipazione sociale.

Una volta evidenziati i differenti modi di regolazione delle tre regioni, è possibile ora analizzare come essi hanno influenzato le modalità di attivazione, organizzazione, e rappresentanza degli interessi regionali presso le istituzioni comunitarie.



## **CAPITOLO 4**

### **L'ORGANIZZAZIONE DEGLI UFFICI REGIONALI PREPOSTI ALLE MATERIE COMUNITARIE: SOLUZIONI ORGANIZZATIVE E AMMINISTRATIVE DEI TRE CASI STUDIO.**

#### **4.1. La gestione degli “affari comunitari” all’interno delle amministrazioni regionali.**

Con questo capitolo si intendono analizzare a fondo le tre strutture regionali per individuare i diversi stili organizzativi e amministrativi che caratterizzano la gestione delle questioni comunitarie. Come suggerisce Bolgherini (2006), l’attivazione dei canali di accesso all’UE e la mobilitazione regionale verso Bruxelles implicano prima di tutto un forte investimento in termini di risorse organizzative e umane per riuscire a gestire le attività di contatto e dialogo con il livello sovranazionale. Le regioni hanno quindi bisogno di organismi tecnici adeguati in cui il personale addetto abbia i mezzi e le capacità per occuparsi di materie che riguardano le Comunità europee e le *policies* che da esse derivano. È ciò che è avvenuto a partire dalla fine degli anni novanta nella pubblica amministrazione italiana, sia a livello centrale che periferico, dove è stato avviato un diffuso processo di modernizzazione e miglioramento che ha notevolmente stimolato gli amministratori a perseguire obiettivi di efficienza ed efficacia e ad orientare così la propria azione alle esigenze del territorio e alle richieste europee (Rasi Caldogno e Panozzo 2007, 35).

Per quanto riguarda il graduale riassetto amministrativo in vista della gestione delle materie comunitarie, ciò ha significato innanzitutto la creazione di nuovi uffici e

l'assunzione (o la formazione) di funzionari e dirigenti qualificati<sup>1</sup> per occuparsi di rapporti comunitari. Come mettono in evidenza alcune ricerche (Bolgherini 2006; Busatto 2007), la scelta del personale può essere un importante indicatore del grado di europeizzazione di una regione: si tratta cioè di capire come l'amministrazione si è equipaggiata con l'assunzione di professionalità adatte, o se invece, ad esempio, si limita ancora a rivolgersi a personale esterno o a consulenze, che aiutano la regione nello svolgimento di alcuni compiti, ma che formalmente non fanno parte dell'organico in modo stabile.

Prima di individuare quali organismi si occupano di “affari europei” e che genere di personale viene utilizzato, è necessario innanzitutto distinguere brevemente che cosa si intenda con tale espressione; in altre parole, vogliamo individuare le principali tematiche o “aree” di lavoro riguardanti l'Unione Europea che le regioni sono tenute a trattare e ad inserire nelle proprie competenze, attraverso una trasformazione anche amministrativa e organizzativa.

In sintesi, possiamo distinguere due principali aree di intervento<sup>2</sup> o competenza regionale che riguardano da vicino i rapporti con l'UE:

- i rapporti di tipo istituzionale con l'UE, con lo Stato italiano riguardo alla formazione del diritto comunitario, con le associazioni interregionali e con le altre regioni europee (e quindi la mobilitazione attraverso i canali di accesso delle regioni all'UE);
- la gestione e le altre attività (programmazione, europrogettazione, valutazione) correlate all'arrivo dei finanziamenti comunitari.

---

<sup>1</sup> Personale con specifiche caratteristiche come ad esempio la conoscenza dell'inglese e del francese, la buona conoscenza delle istituzioni europee e del loro funzionamento, la disponibilità eventualmente a spostarsi a Bruxelles e a viaggiare sul territorio comunitario.

<sup>2</sup> Anche se nella realtà le funzioni che riguardano i rapporti delle regioni con le istituzioni europee e le attività di gestione dei fondi strutturali spesso si sovrappongono, ai fini della spiegazione è utile tenere distinti questi due ambiti (uno più squisitamente politico, un altro più tecnico), per analizzare meglio i diversi livelli di azione regionale nei confronti delle istituzioni europee.

Il primo tipo di attività, come si è visto, è di carattere più strettamente “politico”: si tratta, per le regioni, di istituire un sistema di rappresentanza formale presso le istituzioni comunitarie e i loro funzionari, dando vita ad una sorta di “diplomazia regionale”. Queste attività “paradiplomatiche” riguardano spesso direttamente i vertici dell’esecutivo (presidente della Giunta e assessori) e solitamente incarnano la parte più “alta” e formale dell’attività di dialogo e di contatto con Bruxelles e con le sue istituzioni. A queste attività si associano solitamente anche i rapporti con le altre regioni italiane ed europee, con i vertici delle associazioni regionali, la partecipazione al Comitato delle Regioni e con lo Stato italiano e con la sua Rappresentanza permanente a Bruxelles, rapporti che analizzeremo nel capitolo 5.

La seconda parte fondamentale del contatto con l’UE consiste nella gestione e nell’assegnazione dei finanziamenti europei, un’attività che impegna porzioni importanti del personale impiegato nelle questioni comunitarie. Questa politica, nel corso dei diversi periodi di programmazione, ha imposto alle regioni di adattarsi a dei precisi standard procedurali che hanno modificato e condizionato il *modus operandi* delle amministrazioni, obbligandole a conformare la loro logica d’azione ai principi della programmazione comunitaria, ad attrezzarsi per essere in grado di dialogare e negoziare con la Commissione Europea, ad organizzare al loro interno delle strutture e degli staff in grado di rispettare le scadenze e le formalità richieste dalle istituzioni europee. Per queste ragioni dal 1988 in poi l’evoluzione della regolamentazione dei fondi strutturali è stata cruciale nell’evoluzione del settore pubblico, sia per l’entità delle risorse rese disponibili sia per il numero di attori coinvolti (Rasi Caldogno e Panozzo, 2007, 38).

Da un’analisi del nuovo ciclo di programmazione 2007-2013 è possibile avere un’idea di quanto vasto sia l’impegno (amministrativo, politico, tecnico) richiesto dalla Commissione Europea alle amministrazioni regionali. È necessario perciò che

all'interno della struttura organizzativa di ogni ente esista una sezione appositamente dedicata a gestire e controllare le attività legate a questa *policy*, sia per quanto riguarda la fase di formulazione e negoziazione dei documenti di programmazione (che periodicamente comincia ben prima dell'inizio effettivo del nuovo ciclo), sia nella fase di gestione concreta di tutte le incombenze relative allo stanziamento dei fondi, che deve avvenire nell'assoluto rispetto dei principi di intervento (complementarità, coerenza, coordinamento e conformità, programmazione pluriennale, addizionalità, partenariato, gestione concorrente, sussidiarietà e proporzionalità, pari opportunità, concentrazione).

#### ***4.1.1. I fondi a gestione diretta.***

I fondi strutturali sono considerati fondi a gestione *indiretta*, cioè riferiti a contributi gestiti da autorità nazionali o regionali. Essi sono integrati da risorse nazionali e regionali e servono ad attuare il principio di coesione economica e sociale all'interno della Comunità. La gestione delle risorse è demandata agli Stati membri attraverso le amministrazioni centrali e periferiche; il rapporto tra la Commissione Europea che eroga una percentuale significativa dei contributi e il beneficiario finale pertanto non è diretto, ma mediato da autorità nazionali, regionali o locali che hanno il compito di programmare gli interventi, emanare i bandi e gestire le risorse comunitarie.

Oltre alla gestione dei fondi strutturali, si presterà attenzione anche all'organizzazione degli uffici e delle strutture amministrative per quanto riguarda i fondi a gestione *diretta*, cioè quelli che vengono distribuiti direttamente al beneficiario e non necessitano perciò di alcuna intermediazione istituzionale tra chi li eroga (la Commissione Europea) e il beneficiario finale. Essi consistono in stanziamenti per



l'attuazione di alcune politiche comunitarie<sup>3</sup>; in base agli obiettivi che si prefigge di realizzare, la Commissione predispone dei “Programmi comunitari”, aventi generalmente una durata pluriennale, oppure annuale, inerenti le materie di cui si occupano le varie Direzioni Generali<sup>4</sup>.

I contributi che arrivano dalla Commissione, o da agenzie da essa delegate, sono dei versamenti di natura non commerciale che devono essere integrati da risorse proprie del beneficiario finale. Servono per sostenere iniziative caratterizzate da un forte valore aggiunto europeo (transnazionalità, innovazione, replicabilità e trasferibilità) come ad esempio scambi di esperienze e di *good practices*, oppure l'organizzazione di seminari e studi su determinati argomenti. Tali programmi rappresentano lo strumento finanziario con cui la Commissione intende realizzare i suoi obiettivi, e sono gestiti direttamente dalla Direzione Generale competente per materia. Sono erogati attraverso bandi periodici sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea (GUUE), detti anche *call for proposal* (inviti a presentare proposte), su ambiti definiti e in merito a temi precisi, con scadenze predefinite.

Ogni bando rappresenta dunque lo strumento ufficiale di attuazione del programma, e in sintesi contiene: la descrizione del programma e la sua dotazione finanziaria; la procedura e i termini di presentazione delle proposte; l'importo del contributo finanziario della Comunità; i requisiti minimi per poter partecipare; i criteri di selezione; gli indirizzi presso i quali è possibile ottenere la documentazione informativa necessaria al fine della presentazione della proposta di progetto. Il progetto, in base alle indicazioni degli inviti a presentare proposte, può essere presentato da

---

<sup>3</sup> Per maggiori informazioni sulle delle azioni della Comunità europea nell'ambito di altri settori di *policy* (ad esempio ambientale, sociale, agricola) e sull'evoluzione delle diverse politiche pubbliche si rimanda a Fabbrini e Morata (2002).

<sup>4</sup> Ad esempio sui seguenti argomenti: agricoltura e sviluppo rurale, ambiente ed energia, amministrazione pubblica, cooperazione con paesi terzi, sviluppo regionale, trasporti e comunicazione, cultura, audiovisivi, turismo e sport, formazione e misure per l'occupazione, istruzione, piccole e medie imprese, politica sociale, sanitaria e pari opportunità, ricerca e sviluppo tecnologico.

persone giuridiche (es. università, centri di ricerca, enti pubblici, enti privati, ONG, imprese, ecc.) e talvolta anche da persone fisiche stabilite negli Stati membri dell'UE o appartenenti ad altri Paesi che partecipano ai programmi. Come accennato in precedenza, uno dei requisiti fondamentali per la partecipazione ai bandi europei è la transnazionalità. In genere infatti i progetti devono coinvolgere almeno due organismi di due Stati membri diversi, o di almeno uno Stato membro e uno Stato associato dell'Unione Europea.

I fondi a gestione diretta sono rivolti sia ad enti privati che ad enti pubblici, e rivestono una particolare importanza per i bilanci di regioni, province e comuni, in quanto permettono loro di ottenere vaste risorse finanziarie aggiuntive. Non sono quindi da considerarsi dei finanziamenti «residuali» rispetto ai fondi strutturali, ma poiché permettono la costruzione di partenariati tra enti, imprese e associazioni, sia pubblici che privati, in stati membri diversi, essi hanno un elevato grado di innovazione e incentivano la collaborazione e la sussidiarietà (Rasi Caldogno e Panozzo, 2007, 36).

Le istituzioni pubbliche vanno incontro, come tutti gli altri attori pubblici e privati che possono accedere ai bandi, ad una serie di difficoltà, che implicano la presenza di personale qualificato e di strutture adatte a sostenere l'attività di progettazione e di gestione di queste iniziative. Innanzitutto è necessaria una conoscenza dei siti della Commissione europea e delle altre fonti (Gazzetta ufficiale) all'interno delle quali vengono costantemente inserite ed aggiornate le *call*. Le scadenze e i limiti imposti dai bandi rendono decisiva, per ottenere dei finanziamenti, la capacità di agire in modo veloce e tempestivo, cosa che non è sempre facile all'interno di enti pubblici che sono perennemente sottoposti a tutta una serie di vincoli amministrativi e burocratici.

Una volta individuato un bando su uno specifico argomento, chi intende fare domanda deve possedere esperienze nell'europrogettazione e avere pratica con le procedure richieste dalla Commissione, sia nella fase di formulazione del progetto (con

la compilazione e l'invio di una vasta modulistica), sia nella gestione, soprattutto per quanto riguarda la rendicontazione finanziaria e le attività di monitoraggio e valutazione. Ciò implica un ulteriore sforzo da parte delle amministrazioni regionali, che non sempre hanno la lungimiranza di investire su questi strumenti finanziari, anche a causa delle difficoltà di gestione e della mancanza, all'interno delle professionalità a disposizione, di dirigenti e funzionari in grado di lavorare su tali progetti. Del resto, trattandosi di bandi riguardanti settori ben specifici (ad esempio politiche energetiche, ricerca e sviluppo, cultura, ecc.) questo lavoro di progettazione dovrebbe essere svolto all'interno delle direzioni competenti che, oltre alle competenze tecniche e specifiche del loro settore, spesso non hanno competenze in tema di programmi comunitari.

Un secondo aspetto riguardante i fondi a gestione diretta e la loro incidenza sul territorio riguarda le modalità di diffusione e di segnalazione dei bandi verso i differenti attori della rete di *governance* regionale (imprese, associazioni di categoria, enti locali, istituti professionali o di formazione). A differenza dei fondi strutturali i vari programmi comunitari non vengono assegnati in modo automatico o a seguito dell'espletamento di alcune procedure stabilite; per ottenerli è necessario che i soggetti richiedenti abbiano sufficiente consapevolezza della loro utilità e, in molti casi, anche della loro esistenza. Ciò che manca non è soltanto l'esperienza nel campo dell'europrogettazione, ma anche la conoscenza dei mezzi e dei tempi attraverso i quali vengono pubblicati e diffusi i bandi. Lo sforzo che viene richiesto ai soggetti è differente rispetto ai fondi finanziati dal FESR o dal FSE: nessun finanziamento è "scontato", e la riuscita del progetto e l'arrivo dei fondi è subordinato soltanto alla progettualità e alle capacità di chi ne fa richiesta.

Oltre che diretto destinatario dei finanziamenti erogati tramite i programmi comunitari, la regione può decidere di svolgere un ruolo intermedio tra la Commissione Europea e gli attori territoriali; si tratta cioè di svolgere una costante attività informativa

per rimediare alla scarsa conoscenza esistente su queste opportunità di finanziamento, tramite, ad esempio, l'utilizzo di vari strumenti di comunicazione, come la creazione di siti internet, *newsletter*, convegni e seminari, attività di sportello e di consulenza. Si tratta di un'ulteriore attività che rientra sotto la denominazione di "affari europei" e che può portare notevoli benefici non soltanto ai soggetti territoriali e ai cittadini, ma anche alla stessa regione. Essa può infatti veicolare il finanziamento di attività molto importanti per la vita economica e sociale del proprio territorio e, al contempo, vedere accrescere e riconoscere il proprio ruolo-chiave sul territorio nell'ambito del *policy-making* europeo.

#### **4.2. Gli organigrammi delle regioni: assessorati, direzioni e dipartimenti che si occupano di materie comunitarie.**

Nonostante la denominazione cambi (politiche europee, programmi comunitari, rapporti comunitari, ecc.) e il livello delle strutture indicate sia differente (dipartimento, segreteria regionale, ufficio) in ognuna delle tre regioni possiamo individuare la presenza di un organismo tecnico specializzato, espressamente ed esclusivamente destinato ad occuparsi di affari europei<sup>5</sup>.

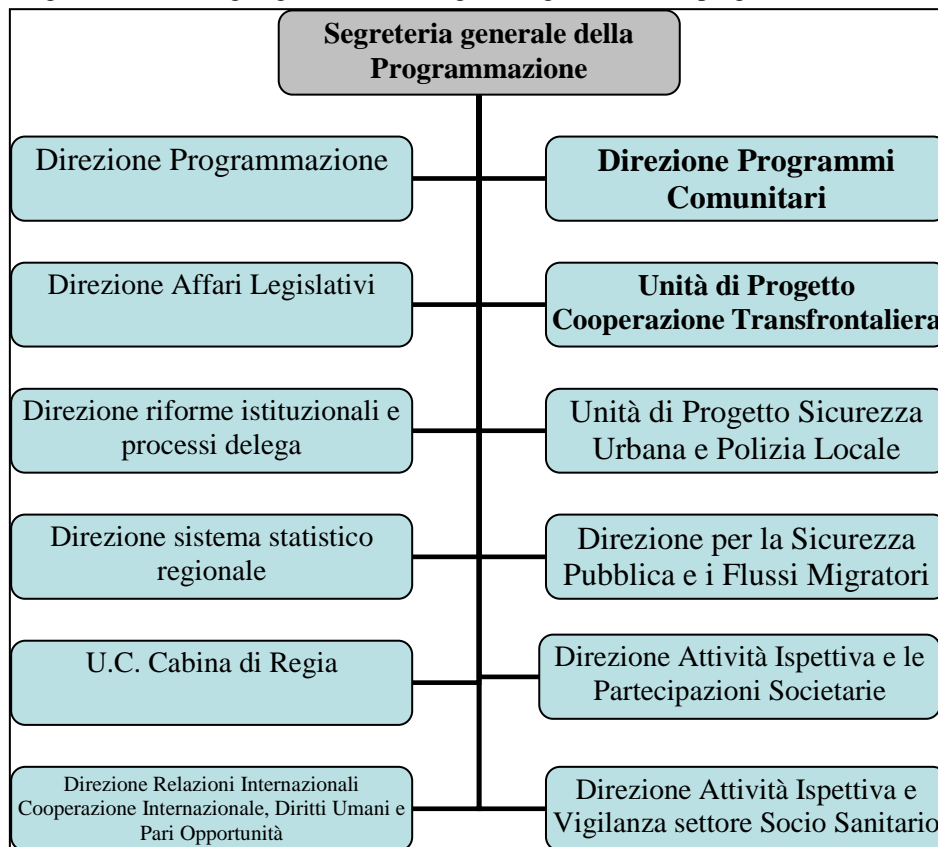
In Veneto questo ufficio si chiama *Direzione programmi comunitari*, è stato creato nel 2000 e fa parte della Segreteria generale della Programmazione (fig. 6). L'impianto amministrativo-istituzionale della Regione Veneto è regolato principalmente dalla legge regionale 10 gennaio 1997 n. 1 sull'ordinamento delle funzioni e delle strutture della regione. A questa legge del 1997 sono state apportate numerose

---

<sup>5</sup> Oltre, com'è ovvio, al vero e proprio ufficio di collegamento con Bruxelles di cui si occuperà nello specifico nel capitolo 5. Nella stesura degli organigrammi sono stati inseriti soltanto gli organismi più grandi e sono stati esclusi quelle strutture riconducibili soltanto a singole responsabilità dirigenziali, che verranno poi analizzate singolarmente.

modifiche tramite altre leggi regionali e delibere della Giunta<sup>6</sup>. Oltre alla Segreteria generale, la Regione Veneto comprende nove segreterie regionali divise per settore, la Segreteria della Giunta e il Gabinetto del Presidente della Giunta. Ogni segreteria si compone a sua volta di direzioni o di unità di progetto. Quest'ultime sono più piccole delle direzioni e vengono solitamente istituite *ad hoc* per la gestione di particolari progetti. Nel caso degli affari europei, accanto alla Direzione Programmi Comunitari esiste l'Unità di Progetto Cooperazione Transfrontaliera.

Figura 6: Regione Veneto. Organigramma della Segreteria generale della programmazione.

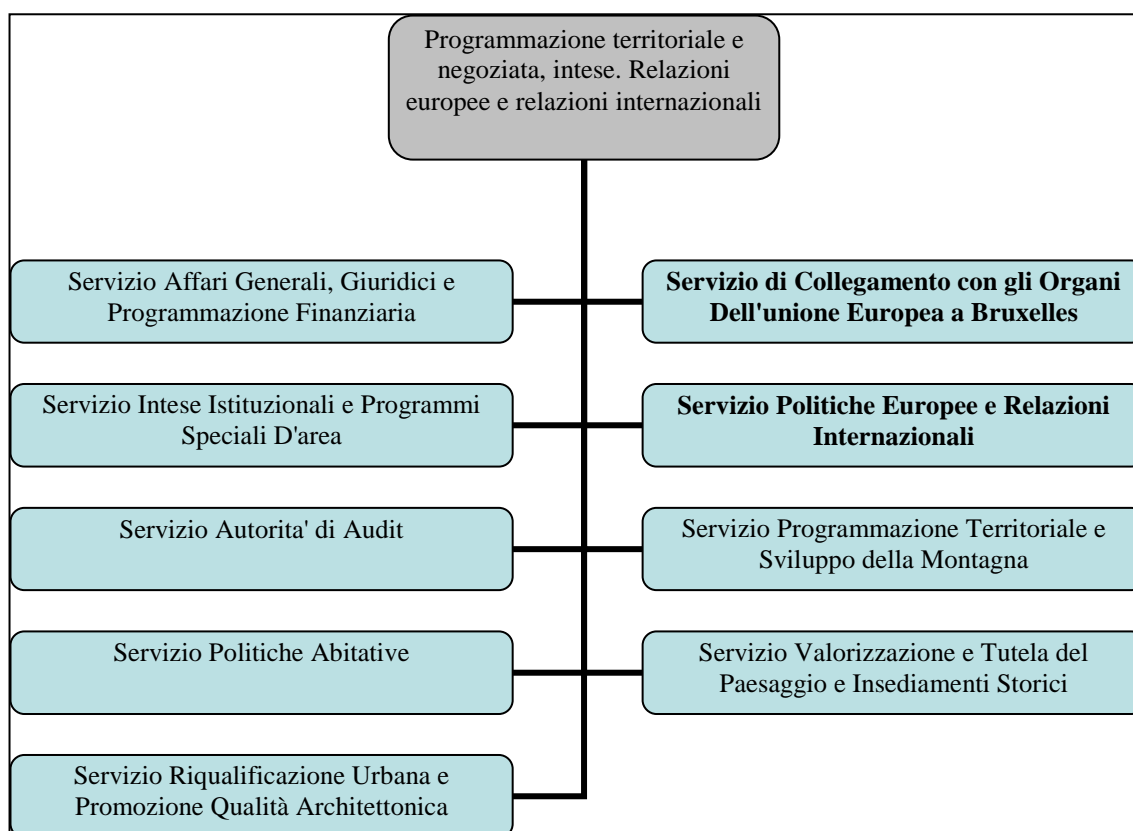


Fonte: nostra elaborazione da <http://www.regione.veneto.it/La+Regione/Struttura+Organizzativa/>

<sup>6</sup> Nel 2002 in particolare è iniziato un procedo di ripensamento complessivo della struttura amministrativa, supportato da una équipe dell'Università Bocconi, che ha portato alla graduale diminuzione delle segreterie generali con l'accorpamento di alcune competenze e dei rispettivi servizi (Busatto 2007).

In Emilia Romagna è presente invece il *Servizio Politiche europee e Relazioni internazionali*, creato nel 1994 ed inserito all'interno della Direzione Generale Programmazione territoriale e negoziata, intese, relazioni europee e internazionali (fig. 7).

Figura 7: Emilia Romagna. Organigramma della Direzione Generale Programmazione territoriale e negoziata, intese, Relazioni europee e internazionali.



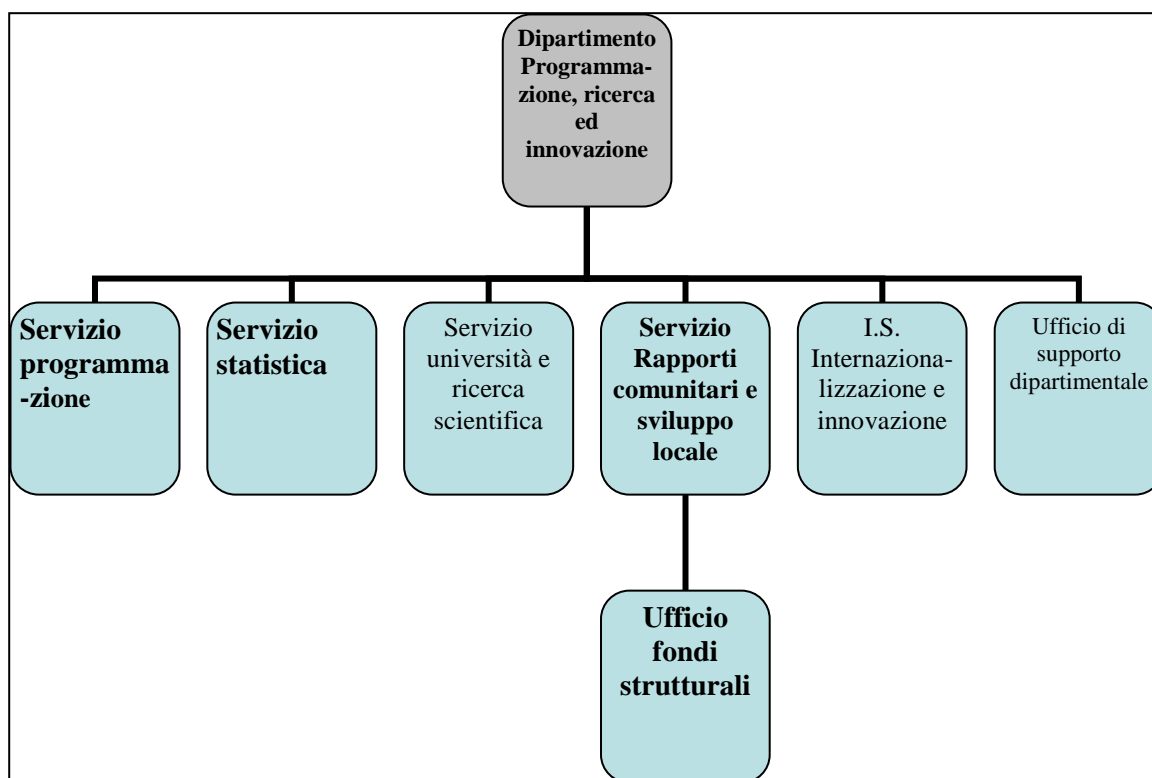
Fonte: nostra elaborazione <http://www.regione.emilia-romagna.it/urp/guida.htm>.

Con la l. r. 26 novembre 2001, n. 43 l'Emilia Romagna ha predisposto un riordino delle strutture amministrative e la suddivisione degli apparati regionali in direzioni generali, composte a loro volta da servizi. All'interno delle direzioni generali possono poi essere presenti alcuni incarichi o responsabilità dirigenziali, delle figure di *professional* che gestiscono singole postazioni dedicate a particolari funzioni. È

avvenuta cioè una semplificazione di grande portata, che ha interessato sia la Giunta che il Consiglio<sup>7</sup> e che ha uniformato le denominazioni e le posizioni delle strutture amministrative all'interno dei due organi.

Il Servizio rapporti comunitari e sviluppo locale della Provincia di Trento è stato creato nel 1999, dipende dal Dipartimento Programmazione, ricerca ed innovazione e comprende al suo interno l'Ufficio Fondi Strutturali (fig. 8)

Figura 8: Provincia di Trento. Organigramma del Dipartimento Programmazione, ricerca ed innovazione.



Fonte: nostra elaborazione <http://www.strutture.provincia.tn.it/>

La Provincia Autonoma di Trento presenta una struttura leggermente più

<sup>7</sup> In questa occasione è stata riordinata anche la struttura dell'assemblea legislativa, i cui uffici amministrativi sono stati ricondotti sotto un'unica grande direzione generale.

complessa<sup>8</sup>, suddivisa in una serie di dipartimenti che a loro volta sono composti in modo variabile da uffici, servizi, progetti speciali e incarichi dirigenziali; ciò rende l'architettura istituzionale della Provincia abbastanza articolata in senso verticale. Questa strutturazione dipende sicuramente anche dall'autonomia del Trentino e dal diverso carico di competenze affidato alla Provincia autonoma rispetto alle altre due regioni.

In tutti e tre le regioni la direzione che tratta le materie comunitarie viene associata, almeno dal punto di vista della collocazione amministrativa, all'interno dello stesso dipartimento che si occupa di programmazione territoriale. Il legame tra questi due ambiti deriva probabilmente dal fatto che il principio di programmazione, cioè di pianificazione pluriennale degli interventi e delle risorse finanziarie in chiave di sviluppo sostenibile del territorio, per molte regioni è stato "indotto" proprio dall'adattamento alle procedure europee della *policy* di coesione.

Nel caso del Veneto, regione per tradizione poco votata alla programmazione e caratterizzata da uno stile amministrativo non interventista con politiche più distributive che redistributive, questo ha significato l'adeguamento ad un sistema di programmazione selettiva degli interventi. Come mette in evidenza Busatto (2007), il principio di programmazione legato ai fondi strutturali ha costituito una rottura per le precedenti pratiche d'intervento regionale e negli ultimi anni, anche con l'approvazione della l. r. 35 del 2001, sono stati mossi diversi passi in direzione di una più coerente e strategica visione dello sviluppo regionale tramite l'uso di nuove pratiche programmatiche. In Veneto la Segreteria Generale della programmazione è stata istituita nel 1997 con lo scopo di unire e coordinare tutte le strutture che svolgono una funzione di staff direzionale rispetto ad aspetti di importanza generale come la parte legislativa

---

<sup>8</sup> A questo proposito vedi le leggi provinciali 13 novembre 1998, n. 16 (Norme organizzative dell'attività della Provincia autonoma di Trento a Bruxelles) e l. p. 16 giugno 2006, n. 3 (Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino, Organizzazione e personale).



(Direzione affari legislativi), la parte conoscitiva (Direzione sistema statistico regionale), la programmazione dello sviluppo regionale, ma anche la gestione di quella comunitaria. Ciò avviene anche a Trento, dove nel medesimo dipartimento del Servizio rapporti comunitari troviamo il Servizio programmazione e il Servizio statistica. Nel caso della Provincia di Trento, l'unione tra l'area delle *policies* europee e quella della programmazione territoriale è ancora più evidente, in quanto all'interno del Servizio rapporti comunitari sono comprese anche le azioni riguardanti lo Sviluppo locale, ovvero la disciplina dei patti territoriali e delle leggi a favore delle zone svantaggiate, prevalentemente montane. Secondo il responsabile del Servizio Rapporti comunitari e sviluppo locale (intervista n. 21), la riorganizzazione avvenuta del 2007 è stata pensata anche tenendo conto del fatto che «il metodo utilizzato per le questioni europee trova molte sinergie con quello utilizzato nelle azioni riguardanti lo sviluppo locale»; si tratta cioè di ambiti che condividono gli stessi principi di azione e la stessa visione strategica ed integrata, basata sulla programmazione negoziata degli interventi.

Anche in Emilia Romagna la Direzione generale “Programmazione territoriale e negoziata, intese, relazioni europee e relazioni internazionali” ospita, oltre al servizio politiche europee e relazioni internazionali, altri servizi riconducibili alle attività programmatiche: il Servizio affari generali, Giuridici e Programmazione Finanziaria e il Servizio Programmazione Territoriale e Sviluppo della Montagna.

Alcuni uffici strategici, come il Servizio controllo strategico e sistema statistico, sono però affidati al Gabinetto del Presidente della Giunta, una struttura molto più sviluppata e complessa rispetto a quelle di Veneto e Trentino. Se nel caso del Veneto l'ufficio di gabinetto del Presidente della Giunta è composto dal portavoce e svolge l'attività di assistenza al Presidente nell'esercizio delle sue funzioni e cura la partecipazione alla Conferenza Stato-Regioni. Nel caso del Trentino le informazioni sulle competenze del Gabinetto non sono nemmeno disponibili *online*. Citando le

informazioni sul sito *web*, il gabinetto del Presidente della Giunta dell'Emilia Romagna<sup>9</sup> è composto di cinque servizi e un'agenzia regionale, più una lunga serie di responsabilità specifiche e incarichi dirigenziali, che si occupano ad esempio di: affari istituzionali e autonomie locali; politiche di concertazione istituzionale, rapporti intersettoriali per le attività di *governance* regionale; raccordo con le istituzioni centrali e con il Parlamento, oltre che alle attività di relazioni istituzionali, partecipazione alle conferenze stato-regioni, ufficio stampa della Giunta e assistenza alle relazioni istituzionali in ambito regionale. La scelta di inserire e concentrare all'interno delle dirette dipendenze del Presidente della Regione questo tipo di competenze è probabilmente dettata dal fatto che esiste una volontà di concentrare a livello di vertice politico una serie di funzioni cruciali per la programmazione e l'amministrazione della macchina regionale.

Questo è confermato dal fatto che, nella suddivisione dei compiti e delle competenze dei diversi assessorati, in Emilia Romagna esiste un assessore all'Europa, che però si occupa principalmente dei rapporti istituzionali e della rappresentanza presso gli organi dell'UE, mentre è il Presidente che ha tenuto a sé la funzione di coordinamento delle politiche di programmazione regionale con i fondi strutturali dell'Unione Europea.

Nella tabella 9 sono stati indicati gli assessorati delle tre regioni e le rispettive funzioni, tenendo conto soltanto delle materie riguardanti la programmazione regionale, la gestione dei rapporti istituzionali con l'UE e comunque la rappresentanza "esterna" (verso lo Stato, verso l'UE e verso altri organismi istituzionali).

---

<sup>9</sup> Il gabinetto del presidente «dirige le attività politico-amministrative dell'ente, ha funzione di segreteria del Comitato di Direzione, coordina i rapporti con organismi statali e sovranazionali, la programmazione delle risorse comunitarie, l'organizzazione degli eventi fieristico-congressuali, l'attività di comunicazione istituzionale e i rapporti con i media, i rapporti interistituzionali sulla sicurezza e la polizia locale, promuove le iniziative per le pari opportunità, coordina le politiche di *governance* regionale e delle attività connesse alla sua realizzazione e la prevenzione e gestione delle emergenze sul territorio regionale. Attraverso il Servizio Controllo strategico e statistica, svolge le funzioni relative alla statistica regionale, le attività di redazione del DPEF e valuta il grado di realizzazione degli obiettivi fissati» ([http://www.regione.emilia-romagna.it/urp/rer/gabinetto\\_presidente2.htm](http://www.regione.emilia-romagna.it/urp/rer/gabinetto_presidente2.htm)).

Tabella 9: Cariche istituzionali e Assessorati che si occupano di temi riguardanti i rapporti tra Regione e Unione Europea.

	<b>Carica istituzionale</b>	<b>Competenze</b>
<b>Regione Veneto</b>	Presidente della Giunta	Programmazione
	Vice Presidente e Assessore alle Politiche dell'Agricoltura e del Turismo	piano di sviluppo rurale (FEOGA), programma comunitario LEADER
	Assessore alle Politiche dei Flussi Migratori	conferenze istituzionali
	Assessore alle Politiche dell'Istruzione e della Formazione	programmazione delle formazione professionale e programmi comunitari FSE,
	Assessore alle Politiche dell'Economia, dello Sviluppo, della Ricerca e dell'Innovazione	programmi FESR
	Assessore alle Politiche di Bilancio	Relazioni internazionali e cooperazione allo sviluppo
<b>Regione Emilia Romagna</b>	Presidente della Giunta	Relazioni internazionali e rapporti con i Parlamenti, con gli organismi internazionali e con le altre regioni europee ed extraeuropee Coordinamento delle politiche di programmazione regionale, e delle politiche integrate d'area, con particolare riferimento al coordinamento dei fondi strutturali dell'Unione Europea
	Vicepresidente e assessore finanze e Europa	Rapporti istituzionali con gli organi dell'Unione Europea
	Ass. Attività produttive, sviluppo economico, piano telematico	Coordinamento dei fondi strutturali per le aree colpite da declino industriale
	Ass. Scuola, formazione professionale, università, lavoro, pari opportunità	Politiche di formazione professionale
<b>Provincia di Trento</b>	Presidente della Giunta	Affari istituzionali rapporti internazionali formazione professionale di base
	Assessore all'artigianato, cooperazione e trasporti	Rapporti con l'Unione Europea, cooperazione transfrontaliera e cooperazione interregionale.
	Assessorato alle politiche sociali	Politiche del lavoro e formazione professionale

Fonte: nostra elaborazione da informazioni presenti nei siti web delle Giunte Regionali.

Come per gli organigrammi precedenti, nella stesura della tabella 9 ho tenuto conto esclusivamente delle informazioni rintracciabili nei siti delle Giunte, in modo da avere un'idea sul modo di presentazione e di auto-percezione da parte delle componenti regionali.

La delega ai rapporti con l'Unione Europea all'interno degli assessorati regionali è indicativa dell'importanza che i vertici amministrativi regionali investono in questa materia. La principale divisione di funzioni riguarda la gestione dei due principali Fondi Strutturali<sup>10</sup>: il Fondo Sociale Europeo, associato alle materie del lavoro, dell'educazione e soprattutto della formazione professionale, e il FESR, che fa riferimento invece ad una visione più vasta dello sviluppo regionale, riguardante (come è mostrato negli "assi" del POR) diversi settori dell'amministrazione pubblica: attività produttive, ambiente, innovazione e ricerca, ecc. Ad occuparsi di FESR solitamente è l'assessore alle attività produttive, artigianato ed industria. Oltre ai fondi strutturali nell'insieme degli "affari comunitari", esiste un altro aspetto ben definito e sotto certi aspetti diverso, ovvero quello delle relazioni istituzionali e della partecipazione al Comitato delle Regioni, alle reti interregionali e alle altre forme di rappresentanza istituzionale per le regioni e gli enti locali presso l'arena politica europea.

Nelle tre regioni l'unica ad avere un assessore che, almeno nel titolo, fa riferimento ai rapporti comunitari è l'Emilia Romagna, dove il vicepresidente è *Assessore alle finanze e all'Europa*. Nelle altre due regioni manca completamente un accenno all'UE nella denominazione dell'assessorato. Analizzando nel dettaglio le singole competenze di ogni assessore, si può notare che nel Trentino è l'assessore all'artigianato ad occuparsi dei rapporti con l'Unione Europea, oltre che della cooperazione transfrontaliera (materia che riguarda sia il programma ex IC INTERREG,

---

<sup>10</sup> Per gli altri fondi (FEASR e FEP) sono competenti per tutte e tre le regioni gli assessori competenti per l'agricoltura e la pesca; all'interno della tabella sono stati inseriti soltanto nei casi in cui questa competenza era esplicitamente riportata nelle presentazioni sui siti web.

ora compreso nell'Obiettivo 3, che le relazioni istituzionali orizzontali con altre regioni europee). Per quanto riguarda il Veneto, gli affari europei all'interno delle deleghe degli assessori regionali sono abbastanza precisi e sono suddivisi per settori di competenza tra gli assessori che si occupano di formazione professionale e attività produttive (che fanno riferimento rispettivamente a FSE e FESR), e l'assessore all'agricoltura, il quale si occupa della politica agricola (e del FEASR) e dello sviluppo rurale (ex iniziativa LEADER). Escludendo i riferimenti ai diversi strumenti di finanziamento regionale comunitari, le relazioni istituzionali con l'Unione Europa sono totalmente assenti dalle deleghe degli assessori veneti.

Abbiamo inserito nella tabella 9 anche i riferimenti, in termini di deleghe, alle relazioni internazionali, tenendo conto del fatto che molto spesso questo genere di denominazione è nato alcuni decenni fa, quando l'integrazione europea era ancora, anacronisticamente, legata all'insieme più vasto delle relazioni internazionali, e l'importanza di direzioni amministrative o assessorati specificatamente addetti all'Europa non era ancora diffusa in tutte le regioni. Le relazioni internazionali sono tuttora considerate materia strategica, e lo dimostra il fatto che nel caso emiliano e trentino sono inserite all'interno delle competenze del Presidente. Nel caso veneto sono invece aggiunte all'assessorato al bilancio, assieme alla cooperazione allo sviluppo.

Da questa breve analisi emergono differenti modi di concepire e vedere l'importanza strategica dell'Unione Europea all'interno delle giunte regionali e provinciali; ciononostante è indispensabile tenere conto di una serie di dinamiche di equilibri politici interni alle amministrazioni pubbliche e in particolar modo ai loro esecutivi, che spesso nulla hanno a che fare con scelte strategiche e con particolari visioni politiche. Da questo confronto tra le tre regioni tuttavia emerge che è all'interno della Giunta regionale veneta che si può riscontrare la maggiore indeterminazione delle scelte riguardanti la distribuzione degli assessorati e delle competenze, circostanza che

sicuramente è riconducibile anche al rimescolamento di posti e deleghe avvenuto in seguito alle elezioni politiche del 12 aprile 2008 e le dimissioni dell'Assessore all'Agricoltura Zaia e dell'Assessore alle Attività produttive Gava per seguire le carriere di ministro e di parlamentare.

Per quanto riguarda l'assetto amministrativo invece il settore delle relazioni internazionali è così inserito: in Veneto, all'interno della Segreteria generale della programmazione, accanto alla direzioni programmi comunitari; In Trentino all'interno della Segreteria generale della Giunta, mentre in Emilia Romagna all'interno del medesimo servizio "Politiche europee e relazioni internazionali", nel cui ambito si possono poi individuare le specifiche responsabilità riguardanti gli aspetti europei e gli aspetti internazionali.

#### **4.3. Le funzioni dei dipartimenti per le politiche comunitarie.**

Una volta accertata la presenza, in tutte e tre le regioni prese in esame, di un organismo tecnico espressamente ed esclusivamente dedicato alle materie europee, è necessario analizzare ora le differenze e le analogie riguardo al tipo di funzioni che questi uffici svolgono, con lo scopo di comprendere come la gestione delle *policies* europee è considerata e inserita all'interno della macchina amministrativa regionale.

Come nella precedente programmazione 2000-2006, la nuova fase 2007-2013 prevede l'assegnazione ad alcune strutture interne alla regione dell'incarico di rappresentare delle autorità di riferimento per la gestione e il controllo dei programmi. Nella fase 2000-2006 questi organismi erano l'Autorità di Gestione, l'Autorità di Pagamento e l'Autorità ambientale. Per questo ciclo, le regioni hanno dovuto individuare ben cinque strutture regionali incaricate di fare da referenti per le seguenti attività: un'Autorità di gestione (un'autorità pubblica o un organismo pubblico o privato

nazionale, regionale o locale che gestisce il programma operativo), un'Autorità di certificazione (un'autorità o un organismo pubblico nazionale, regionale o locale che certifica le dichiarazioni di spesa e le domande di pagamento prima che queste siano trasmesse alla Commissione), un'Autorità di Audit (un'autorità o un organismo pubblico nazionale, regionale o locale designato per ciascun programma operativo e incaricato di verificare l'efficacia del funzionamento del sistema di gestione e controllo), un'Autorità ambientale e una Segreteria tecnica.

A queste si affiancano le strutture responsabili dell'attuazione dei diversi assi del Programma Operativo Regionale e il Comitato di Sorveglianza (CdS), già presenti anche nel precedente ciclo di programmazione, che hanno la funzione di accertare l'efficacia e la qualità dell'attuazione del programma operativo. Il CdS è composto da rappresentanti della regione e dello Stato; partecipano inoltre, a titolo consultivo, rappresentanti dell'Unione Europea e del territorio regionale. Le varie autorità indicate dalle regioni perciò devono essere delle strutture tecniche di alto livello, in grado di occuparsi della gestione finanziaria dei fondi e dell'espletamento dei principi richiesti dalla politica di coesione.

La Direzione Programmi comunitari della Regione Veneto è un organismo tecnico molto specializzato che per questo ciclo di programmazione ha affidato l'incarico di rappresentare l'Autorità di gestione per la parte FESR<sup>11</sup>. Per quanto riguarda la parte FSE, essa è affidata alla Segreteria regionale Attività produttive, Istruzione e Formazione, in particolare alla Direzione Lavoro. Per la parte che fa riferimento invece all'Obiettivo Cooperazione territoriale europea, quest'attività viene svolta dall'Unità di Progetto Cooperazione transfrontaliera, anch'essa situata all'interno

---

<sup>11</sup> All'interno della Direzione sono poi presenti delle posizioni organizzative distinte (Posizione organizzativa obiettivo 2, posizione organizzativa Leader e Leader Plus, Ufficio coordinamento programmi e affari generali, posizione organizzativa monitoraggio finanziario, posizione organizzativa procedimenti amministrativi, banca dati, aiuti di stato).

della Segreteria generale della programmazione.

Le competenze della Direzione Programmi comunitari sono quindi: il coordinamento, l'espletamento e l'organizzazione di tutti gli aspetti che riguardano la gestione del FESR. Queste attività sono ad esempio il monitoraggio e la valutazione dei programmi, la gestione di eventuali variazioni dei piani finanziari e la rimodulazione delle risorse tra le azioni e le misure che si intendono intraprendere. Un aspetto importante dell'attività della Direzione programmi comunitari è inoltre la stesura del Programma Operativo Regionale. A latere, esiste anche una costante attività di contatto con gli uffici della Commissione Europea e delle autorità centrali italiane, come il Ministero dell'economia e Ministero dello sviluppo economico.

Anche il Servizio rapporti comunitari e sviluppo locale della Provincia autonoma di Trento è stato individuato come Autorità di gestione per il FESR 2007-2013. Per quanto riguarda la parte dedicata ai rapporti comunitari, questo servizio si occupa, come nel caso del Veneto, della gestione di tutto ciò che riguarda il POR, in particolar modo attraverso l'apposito Ufficio fondi strutturali che è situato alle dipendenze del servizio stesso. All'interno del servizio, l'altra principale attività è quella riguardante i progetti che fanno riferimento all'Obiettivo 3 – Cooperazione territoriale europea.

Per quanto riguarda invece l'Emilia Romagna, il Servizio politiche europee e relazioni internazionali è strutturato, al suo interno, attraverso la suddivisione in alcune responsabilità dirigenziali, quali il supporto tecnico alle relazioni internazionali con riferimento all'area emigrazione, il supporto alle attività di informazione e di monitoraggio delle azioni sviluppate nell'ambito di programmi comunitari di cooperazione transeuropea e il supporto alla programmazione e alle attività degli uffici all'estero nell'area balcanica. L'attività del Servizio, rispetto a quelli di Veneto e Trentino, è notevolmente diversa. Ad eccezione della parte riguardante l'attuale Obiettivo 3, la gestione del POR FESR non viene svolta in questo ufficio, ma è affidata



alla Direzione Generale Attività produttive, commercio e turismo, che è anche l'ufficio che si occupa della stesura del suddetto documento di programmazione.

Come emerge dall'intervista n. 19, il Servizio politiche europee e relazioni internazionali emiliano si occupa quasi esclusivamente delle attività dell'Obiettivo 3:

Noi facciamo un po' il coordinamento della partecipazione di tutti i settori della Regione a questi programmi di cooperazione territoriale, e anche informazione e coordinamento sul territorio, per la partecipazione degli enti locali a questi progetti.

La suddivisione della gestione dei vari aspetti inerenti alla politica di coesione quindi si differenzia notevolmente. Mentre in Veneto e Trentino è solo la parte relativa al FSE ad essere trattata settorialmente<sup>12</sup> dalla componente amministrativa che segue la formazione professionale, in Emilia Romagna anche il segmento relativo al FESR è gestito dal servizio corrispondente, quello delle attività produttive. Al servizio politiche comunitarie, "generico" per forza di cose e trasversale a tutti i settori, resta soltanto la parte di cooperazione transeuropea e quindi la gestione della parte del FESR (che finanzia l'ex IC INTERREG<sup>13</sup>). L'unico aspetto relativo agli altri programmi comunitari del lavoro di questo servizio è l'informazione generale sulla programmazione e sui fondi strutturali, attraverso il sito *Fondi Europei*<sup>14</sup>, portale tematico sulla programmazione 2007-2013. All'interno della stessa direzione generale è presente invece un'apposita struttura denominata *Servizio Autorità di audit*, che costituisce la struttura tecnica prevista dal regolamento CE/1083/2006 sia per il FESR

---

<sup>12</sup> Oltre ovviamente alla parte del FEASR e del FEP che in tutte e tre le regioni è gestite dalle direzioni che si occupano rispettivamente di agricoltura e di pesca.

<sup>13</sup> Il servizio si occupa poi di alcuni aspetti relativi alla trasmissione di atti e documenti a Bruxelles, in particolare è la struttura che materialmente esegue le notifiche verso la Commissione (ma non decide in merito alla necessità di notificare un determinato atto; questo viene deciso dalla struttura di settore competente e dal Servizio legislativo).

<sup>14</sup> Cfr. <http://www.fondieuropei2007-2013.it/sezioni/index2.asp>

che per il FSE. Le diverse soluzioni adottate dalle tre regioni nell'individuazione delle diverse autorità referenti per i due POR sono riassunte e messe a confronto nella tab. 10.

Tabella 10: Le Autorità di gestione dei POR FESR e FSE per la programmazione 2007-2013 in Veneto, Emilia Romagna e Trentino.

		Autorità di gestione	Autorità di certificazione	Autorità di audit
<b>Regione Veneto</b>	FESR	Direzione Programmi Comunitari	Segreteria Regionale al Bilancio e Finanza	Direzione Regionale Attività Ispettiva e Partecipazioni Societarie
	FSE	Segreteria Attività Produttive, Istruzione e Formazione		
<b>Regione Emilia Romagna</b>	FESR	Direzione Generale Attività produttive, commercio e turismo	Direzione Generale Centrale Risorse Finanziarie e Patrimonio	Servizio Autorità di audit (DG Programmazione territoriale e negoziata, Intese. Relazioni europee e internazionali)
	FSE	Direzione Generale Formazione, cultura		
<b>Provincia autonoma di Trento</b>	FESR	Ufficio Fondi Strutturali	Servizio Bilancio e Ragioneria	Servizio Sistema Finanziario Pubblico Provinciale
	FSE	Ufficio Fondo Sociale Europeo	Servizio Bilancio e Ragioneria	Servizio organizzazione ed informatica

Fonte: Programmi operativi regionali.

La scelta compiuta dall'amministrazione regionale emiliana di delegare la gestione di entrambi i POR alle direzioni competenti per settore può essere interpretata come un indicatore di forte europeizzazione delle aree di *policy* in questione. Significa cioè che anche da parte di quei dirigenti e funzionari che si occupano di materie molto specifiche (in questo caso commercio, artigianato, industria e tutto ciò che può riguardare queste macro-aree) esiste una conoscenza delle procedure europee, e che alle competenze tecniche di settore si sovrappongono (anche solo in alcuni dei funzionari) forme di professionalità legate alla progettazione europea.

Come mette in evidenza Bolgherini (2006, 211), il personale che generalmente si

occupa delle questioni europee può presentare caratteristiche diverse rispetto al resto dell'apparato burocratico. Ad esempio per quanto riguarda la formazione: fra i funzionari che si occupano di Europa è molto più probabile che abbiano una formazione superiore, di valenza internazionale, anche tramite master ed esperienze di stage, all'estero o addirittura presso le istituzioni comunitarie.

La lentezza nell'adattamento a questi criteri di selezione del personale e la difficoltà nel trovare funzionari adatti, con la formazione e soprattutto con l'esperienza necessaria per la gestione operativa e finanziaria dei fondi strutturali, fanno sì che spesso le direzioni affari comunitari siano degli uffici ben funzionanti e mossi da una logica efficiente, ma che restino delle “riserve indiane”, al di fuori delle quali la conoscenza anche elementare sul funzionamento dell'UE rischia di essere scarsa.

#### ***4.3.1. La collaborazione dei dipartimenti per gli affari comunitari con le altre strutture regionali e le modalità di assunzione del personale.***

Quanto detto a riguardo delle differenti scelte organizzative non significa che in Veneto o in Trentino i settori che si occupano di attività produttive o industria siano totalmente estranei alle questioni di rilevanza comunitaria o non abbiano alcun ruolo nella gestione dei fondi strutturali. Come prevedono i regolamenti, i singoli POR approvati dalla Commissione Europea individuano per ogni “asse” delle strutture responsabili di attuazione di riferimento. In questo modo vengono coinvolti nell'applicazione del Programma Operativo e nella gestione dei Fondi Strutturali europei anche molti altri organismi di carattere strettamente settoriale<sup>15</sup>; come ha

---

<sup>15</sup> A titolo esemplificativo, all'interno del POR FESR del Veneto le strutture responsabili di attuazione per i sei assi di intervento sono: Direzione Sviluppo Economico, Ricerca e Innovazione, Direzione Industria, Direzione Artigianato Strategici e Politiche Comunitarie, Direzione Pianificazione Territoriale e Parchi, Direzione Sistema Informatico, Direzione Infrastrutture, e ovviamente U.P. Cooperazione

dichiarato il Dirigente regionale dell'Unità complessa Cabina di regia e funzionario della Direzione programmi comunitari (intervista 10),

Oltre alle varie autorità, esistono 10-12 strutture che per competenza, a seconda del tipo di azione strutturale operativamente fanno la vera e propria gestione: quelle che scrivono i bandi, quelle che si occupano dell'istruttoria dei progetti, quelle che redigono le graduatorie, quelle che controllano i pagamenti e quant'altro.

Secondo quanto riportato dal Responsabile del Servizio rapporti comunitari e sviluppo locale della Provincia di Trento, la suddivisione del lavoro tra Autorità di gestione e Strutture responsabili di attuazione avviene in questo modo (intervista n. 21):

Dal punto di vista della struttura i progetti vengono impostati con il nostro supporto; dal punto di vista del contenuto ciò avviene, evidentemente, da parte delle strutture di merito. Noi siamo una struttura di staff, se bisogna fare un progetto sui trasporti ci devono per forza essere dei tecnici dei trasporti, perché sull'argomento noi ovviamente non siamo degli esperti. Quindi il nostro contributo è nella misura in cui conosciamo il programma, e siamo in grado di dire che nel processo servono le tali caratteristiche, e possiamo così aiutarli a mettere insieme tutti gli elementi.

Questi meccanismi agevolano il coinvolgimento dei diversi livelli e dei diversi settori dell'apparato burocratico regionale in un'ottica di collaborazione integrata, che permette ai temi europei di diffondersi e "invadere" anche quelle strutture che per competenze ne sono formalmente escluse.

Ciò significa che l'insieme degli uffici e delle postazioni che hanno quotidianamente a che fare con l'ordinamento comunitario è molto più vasto, e non riguarda solo gli uffici direttamente coinvolti nella gestione dei fondi strutturali. Oltre

---

transfrontaliera e Direzione programmi comunitari., Direzione Pianificazione Territoriale e Parchi, U.P. Energia, Direzione Tutela Ambiente, Direzione Difesa del Suolo, U. C. Progetti Strategici e Politiche Comunitarie, Progetti Strategici e Politiche Comunitarie, Direzione Pianificazione Territoriale e Parchi, Direzione Sistema Informatico, Direzione Infrastrutture, e ovviamente U.P. Cooperazione transfrontaliera e Direzione programmi comunitari.

ai dipartimenti affari comunitari e alle strutture responsabili di attuazione degli assi dei POR, all'interno della struttura amministrativa dell'ente regionale esistono numerosi altri organismi che si occupano di rapporti con l'UE, implementando le sue politiche e applicando il diritto comunitario.

Nelle tabelle 11, 12 e 13 sono state raccolte, per ciascuna regione, tutte le strutture che negli uffici delle giunte regionali si occupano di tematiche legate all'Unione Europea, a qualsiasi livello amministrativo e in qualsiasi ambito di *policy*, così come riportato attualmente nei siti internet regionali<sup>16</sup>.

Per quanto riguarda il Veneto, nella tabella 11 possiamo vedere Ad esempio, che sono numerose le direzioni e gli uffici che vedono indicata nella *mission* anche l'individuazione di finanziamenti e interventi comunitari nella loro area di intervento (turismo, cultura, tutela dell'ambiente, ecc.); possiamo inoltre individuare quelle strutture che si occupano di garantire il collegamento con le istituzioni comunitarie (Direzione sede di Bruxelles).

---

<sup>16</sup> Sono state inserite esclusivamente le strutture che, nelle schede di presentazione presenti nei tre siti web, hanno inserito espressamente nell'elenco delle loro competenze un legame con le *policies* europee.

Tabella 11: Regione Veneto. Strutture amministrative che si occupano espressamente di affari comunitari.

SEGRETERIA	DIREZIONE/UNITÀ DI PROGETTO	COMPETENZE
<b>Segreteria generale della Programmazione</b>	<i>Direzione Programmi Comunitari</i>	coordinamento della gestione dei fondi comunitari  coordinamento e attuazione dell'assistenza tecnica obiettivo 2  programmi comunitari leader e INTERREG
	<i>Direzione Relazioni internazionali, Cooperazione Internazionale, Diritti Umani e Pari Opportunità</i>	rapporti con regioni e stati esteri  rapporti con organismi ed agenzie internazionali  attività della comunità di lavoro Alpe Adria
	<i>Direzione attività ispettiva e partecipazioni societarie</i>	controllo delle operazioni cofinanziate dai fondi strutturali (Autorità di Audit)
	<i>Unità di progetto Cooperazione Transfrontaliera</i>	gestione del Programma di Iniziativa Comunitaria INTERREG: cooperazione  colloqui transfrontalieri per l'Euroregione
<b>Segreteria regionale Affari Generali</b>	<i>Direzione Sede di Bruxelles</i>	raccordi per agevolare i rapporti con le strutture comunitarie  consulenza alla regione su norme e provvedimenti comunitari
<b>Segreteria Regionale al Bilancio e Finanza</b>		Autorità di certificazione per il POR CRO FESR (2007-2013).
<b>Segreteria Regionale Ambiente e Territorio</b>	<i>Direzione pianificazione territoriale e parchi</i>	progetti comunitari di pianificazione
<b>Segreteria regionale Attività produttive, Istruzione e Formazione</b>	<i>Direzione Industria</i>	interventi comunitari; DOCUP obiettivo 2 2000-2006
	<i>Direzione Turismo</i>	interventi comunitari
	<i>Direzione Artigianato</i>	incentivazioni finanziarie alle imprese artigiane attraverso fondi comunitari
	<i>Unità di Progetto Energia</i>	finanziamenti comunitari
	<i>Direzione Lavoro</i>	I.C. Equal, attuazione e gestione FSE
	<i>Direzione Formazione</i>	Attuazione e gestione programmi comunitari
<b>Segreteria Regionale Cultura</b>	<i>Unità Complessa progetti strategici e politiche comunitarie</i>	individuazione delle principali linee di finanziamento comunitarie, nazionali e regionali, non ordinarie, attivabili per lo sviluppo di progetti in ambito culturale
<b>Segreteria Regionale Sanità e Sociale</b>	<i>Servizio per i Rapporti socio-sanitari internazionali</i>	programmi di sanità pubblica e ricerca finanziati dall'Unione Europea  cooperazione decentrata ed emergenza umanitaria

Fonte: nostra elaborazione da <http://www.regione.veneto.it/La+Regione/Struttura+Organizzativa>

Come mostra la tabella 12, anche per quanto riguarda l'Emilia Romagna le strutture che nell'elenco delle loro competenze fanno riferimento a tematiche di interesse comunitario sono numerose, e riguardano sia gli specifici ambiti di *policy* che le relazioni istituzionali con gli organismi dell'UE.

Tabella 12: Emilia Romagna. Strutture amministrative che si occupano espressamente di affari comunitari.

DIREZIONE GENERALE	SERVIZIO/RESPONSABILITÀ DIRIGENZIALI	COMPETENZE
<b>Gabinetto del Presidente della Giunta</b>	<i>(responsabilità dirigenziale)</i>	Relazioni istituzionali in ambito regionale; segue la programmazione e l'utilizzo delle risorse comunitarie.
	<i>Servizio affari istituzionali e delle autonomie locali</i>	attività di ricerca sui profili istituzionali delle regioni e sull'impatto delle modifiche di assetto istituzionale proposte a livello nazionale ed europeo
	<i>Servizio politiche di concertazione istituzionale</i>	assistenza al Presidente, alla Giunta e alle strutture regionali per i lavori delle conferenze e per le attività di rappresentanza; coordinamento dei rapporti con le altre regioni, in relazione ai lavori delle conferenze
<b>Direzione Affari istituzionali e legislativi</b>	<i>Servizio affari legislativi e qualità dei processi normativi</i>	coordinamento giuridico per l'applicazione dell'ordinamento europeo
<b>Direzione Agricoltura</b>	<i>(responsabilità dirigenziale)</i>	integrazione e valorizzazione delle iniziative di cooperazione comunitaria e sviluppo delle relazioni internazionali
	<i>Servizio territorio rurale</i>	attuazione del programma regionale relativo all'iniziativa comunitaria LEADER +
	<i>Servizio programmi, monitoraggio e valutazione</i>	predisposizione di programmi generali e intersettoriali in agricoltura, con particolare riferimento alle politiche di sviluppo rurale
	<i>Servizio aiuti alle imprese</i>	programmi per sostenere le aziende agricole e i giovani imprenditori, in attuazione alla normativa comunitaria, nazionale e regionale
<b>Direzione Ambiente e difesa del suolo e della costa</b>	<i>Servizio parchi e risorse forestali</i>	programmi per l'applicazione delle direttive comunitarie per salvaguardare la natura e creare nuove aree protette; coordinamento dei programmi e dei piani comunitari e regionali in materia di forestazione e programmazione delle azioni per la gestione dei siti comunitari della rete natura 2000
	<i>Servizio tutela e risanamento risorsa acqua</i>	gestione dei rapporti e dei flussi informativi con il ministero dell'ambiente e con le istituzioni comunitarie.

(continua)

DIREZIONE GENERALE	SERVIZIO/RESPONSABILITÀ DIRIGENZIALI	COMPETENZE
<b>Direzione Attività produttive, commercio, turismo</b>	<i>Servizio politiche industriali</i>	attuazione delle misure di aiuto alle imprese per le aree obiettivo 2 e relative attività di informazione e comunicazione
	<i>Servizio sportelli unici per le attività produttive, semplificazione amministrativa per le imprese e consulenza giuridica</i>	supporto per la programmazione e gestione dei fondi strutturali
	<i>Servizio turismo e qualità aree turistiche</i>	rapporti con il ministero del turismo, con la conferenza delle regioni e con altri organismi di governo per l'incentivazione del settore turistico e l'attuazione di programmi europei  progettazione, monitoraggio, attuazione e controllo di progetti a rilevanza comunitaria ed extra-comunitaria e di specifici prodotti turistici del servizio
<b>Direzione Cultura, formazione e lavoro</b>	<i>Servizio gestione e controllo delle attività finanziate</i>	elaborazione finanziaria delle linee di programmazione del FSE e monitoraggio finanziario per la programmazione e l'utilizzo delle risorse comunitarie, statali e regionali  partecipazione a gruppi di lavoro nazionali e comunitari del FSE
	<i>Servizio monitoraggio e coordinamento dei sistemi informativi</i>	programmazione e assegnazione dei finanziamenti del fondo sociale europeo alle province e agli enti e monitoraggio delle attività finanziate
	<i>Servizio programmazione e valutazione progetti</i>	programmazione regionale e provinciale per la formazione professionale e assegnazione di risorse comunitarie, nazionali e regionali  promozione e coordinamento della progettazione interservizi a valenza regionale, interregionale, nazionale e comunitaria  predisposizione e coordinamento di bandi regionali per progetti finanziati dal fondo sociale europeo  coordinamento e selezione dei progetti regionali e di iniziativa nazionale e comunitaria, in materia di formazione e lavoro  progetto per lo sviluppo di relazioni nel campo delle politiche del lavoro e della formazione con i paesi extra-UE e dell'allargamento della comunità europea

(continua)



DIREZIONE GENERALE	SERVIZIO/RESPONSABILITÀ DIRIGENZIALI	COMPETENZE
<b>Direzione programmazione territoriale e negoziata, intese, relazioni europee e relazioni internazionali</b>	<i>Servizio affari generali, giuridici e programmazione finanziaria</i>	segue le attività della conferenza stato-regioni per le materie presidiate dalla direzione generale.
	<i>Servizio di collegamento con gli organi dell'Unione Europea a bruxelles</i>	Rapporti con gli organi di rappresentanza permanente dell'Italia presso l'Unione Europea  rapporti con gli organi comunitari per gli aspetti organizzativi ed economici degli interventi finanziati  rapporti con l'UE per garantire la conformità della legislazione regionale alla normativa comunitaria.
	<i>Servizio politiche europee e relazioni internazionali</i>	rapporti istituzionali con l'Unione Europea, con organizzazioni internazionali e stati esteri, con altre regioni europee e non europee coordinamento della "cabina di regia" e diffusione delle informazioni relative alle opportunità finanziarie previste dai programmi e dalle azioni comunitarie  verifica della compatibilità fra aiuti di stato e aiuti comunitari  programmi comunitari di cooperazione transeuropea  promozione dell'integrazione europea e collaborazione tra i popoli, cooperazione con i paesi in via di sviluppo e azioni a favore di popolazioni svantaggiate  gestione delle attività necessarie al funzionamento delle sedi regionali a Bruxelles  supporto alle attività di informazione e di monitoraggio delle azioni sviluppate nell'ambito di programmi comunitari di cooperazione transeuropea; supporto alla programmazione e alle attività degli uffici nell'area balcanica
	<i>Servizio autorità di Audit</i>	Autorità di Audit FESR – FSE  supporto metodologico al monitoraggio finanziario dell'utilizzo dei fondi comunitari nell'ambito della direzione generale  supporto all'attività amministrativa conseguente all'acquisizione di beni e servizi e alla programmazione europea e transeuropea

Fonte: nostra elaborazione da sito internet <http://www.regione.emilia-romagna.it/urp/guida.htm>

La tabella 13 mostra infine i dipartimenti e i servizi della Provincia di Trento che, tra le loro competenze, elencano anche questioni legate alle attività regionali in ambito comunitario.

Tabella 13: Provincia Autonoma di Trento. Strutture amministrative che si occupano espressamente di affari comunitari.

SEGRETERIA/ DIPARTIMENTO	SERVIZIO/ UFFICIO/ INCARICO SPECIALE	UFFICIO/ COMPETENZE
<b>Segreteria generale della provincia</b>	<i>Ufficio FSE</i>	autorità di gestione provinciale del FSE; interventi riferibili ai programmi d'azione comunitari nel settore del lavoro e formazione-istruzione
	<i>Ufficio pubbliche relazioni e rapporti con l'estero.</i>	promuove ed attua il coordinamento dei rapporti bilaterali e della cooperazione transfrontaliera provvede alla predisposizione di iniziative di cooperazione interregionale
<b>Dip. Affari e relazioni istituzionali</b>	<i>Ufficio per i rapporti con l'Unione Europea</i>	cura gli adempimenti necessari per lo svolgimento delle attività della provincia che implicano rapporti con gli uffici, organismi e istituzioni dell'Unione Europea  cura i rapporti con gli uffici di collegamento delle altre regioni italiane ed europee con sede in Bruxelles, ricerca di partner per i programmi comunitari  fornisce le informazioni, attinenti i diversi settori di competenza, richieste dalle strutture provinciali e supporta soggetti, enti ed associazioni nei rapporti con l'Unione Europea  cura la raccolta delle informazioni attinenti l'attività dell'Unione Europea, anche in collaborazione con l'attività del centro di documentazione europea (CDE), supportandone l'attività.
<b>Dip. Agricoltura e alimentazione</b>	<i>Servizio vigilanza e promozione delle attività agricole</i>	Tiene i rapporti con gli organismi comunitari, internazionali, nazionali, regionali e provinciali per i problemi di politica agricola generale
	<i>Servizio aziende agricole e territorio rurale</i>	Provvede all'esercizio delle funzioni relative alla ricezione, al controllo, all'istruttoria e approvazione delle domande di aiuto concernenti le agevolazioni comunitarie finanziate dal FEASR
	<i>Ufficio di supporto all'autorità di gestione</i>	Fornisce il supporto alle strutture competenti per l'attivazione delle azioni che la comunità europea promuove attraverso le normative comunitarie, i fondi strutturali ed altri strumenti finanziari.

(continua)

SEGRETERIA/ DIPARTIMENTO	SERVIZIO/ UFFICIO/ INCARICO SPECIALE	UFFICIO/ COMPETENZE	
<b>Dip. Industria, artigianato e miniére</b>	<i>Servizio industria</i>	<i>Ufficio promozione industriale</i>	Cura l'attività di informazione nei confronti del mondo imprenditoriale circa le opportunità di incentivazione, anche attraverso gli strumenti comunitari
<b>Dip. Programmazio- ne, ricerca ed innovazione</b>	<i>Servizio rapporti comunitari e sviluppo locale</i>	<p>coordina gli adempimenti inerenti la programmazione e il monitoraggio dei fondi strutturali e fornisce supporto alle strutture provinciali per la valutazione delle disposizioni connesse</p> <p>attua iniziative promosse dall'Unione Europea in partenariato con le regioni europee, coinvolgendo le strutture provinciali e i soggetti pubblici e privati operanti sul territorio. Autorità di gestione FESR</p> <p>Cura l'informazione e le attività di promozione volte ad assicurare la partecipazione del trentino al processo di integrazione europea, ivi comprese quelle del centro di documentazione europea (CDE), facendo rete sul territorio.</p> <p>Cura l'informazione e le attività di promozione per i compiti assegnati.</p>	
		<i>Ufficio fondi strutturali</i>	<p>coordina gli interventi per la predisposizione degli strumenti di programmazione dei fondi strutturali previsti dai regolamenti europei</p> <p>cura il monitoraggio sull'utilizzo dei fondi strutturali</p>

Fonte: nostra elaborazione da <http://www.strutture.provincia.tn.it/>

Queste tabelle riassuntive mostrano una visione d'insieme di tutti gli uffici e i servizi che all'interno delle tre regioni prese in esame si occupano di affari comunitari all'interno delle differenti aree di *policy*. Il coinvolgimento di altre strutture regionali avviene molto spesso, in particolare, in quanto i vari servizi regionali devono attivarsi per sfruttare le numerose opportunità offerte dai fondi a gestione diretta. Tali fondi riguardano settori ed argomenti molto diversi, e possono quindi essere meglio gestiti dai rispettivi tecnici specializzati, piuttosto che dal personale che si occupa "genericamente" di gestione delle tematiche europee.

Il problema resta se tale personale tecnico abbia la possibilità di avere accesso alle informazioni riguardanti i bandi e le *call*, se possiede competenze in termini di

europrogettazione, e se esista un dialogo interno tra le strutture “generiche” che trattano questioni europee e i diversi settori. A questo proposito le regioni hanno attivato diverse soluzioni per garantire un coordinamento e una gestione integrata e trasversale delle opportunità provenienti dai programmi comunitari e per la gestione coerente dei fondi strutturali.

Come mostrano le tabelle 11, 12 e 13, nei tre casi indagati si rilevano interessanti differenze e alcune somiglianze. In Veneto (tab. 10) è la Segreteria generale della programmazione a svolgere funzione di coordinamento, poiché rappresentando il vertice amministrativo dell’ente il suo compito è quello di indirizzare il lavoro delle numerose direzioni appartenenti a più segreterie regionali<sup>1</sup>. Dall’intervista al Segretario generale della programmazione della Regione Veneto (intervista n. 6):

Si tratta di un’organizzazione matriciale, nel senso che non sarebbe possibile avere una struttura nella quale venga fatto confluire dall’alfa all’omega tutta l’attività gestionale. In base ai regolamenti, ogni attività (di controllo, finanziaria, ecc) deve restare distinta. Qui in Veneto non è possibile e, evidentemente, nemmeno altrove. È quindi giocoforza puntare su un’organizzazione matriciale in cui vi sia un coordinamento forte e una responsabilità rispetto a tutta una serie di elementi riguardanti la programmazione, l’attuazione, la strategia, in capo all’Autorità di gestione, e una serie di attività invece gestorie specifiche per settore.

In aggiunta ai fondi provenienti da Bruxelles, per questo ciclo di programmazione il QSN ha previsto un meccanismo di “programmazione unitaria”; in altre parole nel Quadro Strategico Nazionale è stata inserita una strategia complessiva di programmazione che comprende sia i FS che i fondi nazionali. Anche questa novità procedurale introdotta dalla fase 2007-2013 ha obbligato gli enti regionali ad adottare

---

<sup>1</sup> Per rendere più facile il coordinamento era stata creata nella Segreteria generale della programmazione della Regione Veneto l’Unità Complessa cabina di regia, sulle funzioni della quale però, attualmente, non esistono indicazioni *online*. Dall’intervista al suo dirigente: «La cabina di regia si occupa dell’aspetto del monitoraggio, dei controlli e di tutta la parte riguardanti le irregolarità. Aldilà del mio ruolo predefinito poi mi occupo tantissimo della parte programmatica, della stesura dei testi e quant’altro, è un po’ part-time» (intervista n. 10).

nuove soluzioni organizzative per evitare sovrapposizioni e sprechi, in modo da rendere operativa questa strategia integrata di programmazione voluta dal Ministero. Da parte delle regioni questo nuovo modo di procedere attivato dal Ministero per lo Sviluppo economico a partire da questa programmazione sembra infatti considerato positivo. Secondo il funzionario del Servizio Politiche europee e relazioni internazionali, Regione Emilia Romagna (intervista n. 19):

Si tratta di un miglioramento, perché ha indotto nelle singole regioni una visione più complessiva, almeno nell'individuazione di alcune strategie e alcune priorità.

La conferma che questa scelta del Ministero abbia influenzato positivamente le procedure di coordinamento tra i diversi settori dediti alla programmazione arriva anche dall'intervista al Segretario generale della Regione Veneto (intervista n. 6):

Abbiamo istituito un gabinetto o gruppo di lavoro, che io coordino, di cui fanno parte le autorità di gestione dei programmi comunitari e del programma nazionale; è un organismo di coordinamento in cui trattiamo gli elementi essenziali. Dato che c'è una programmazione unitaria, c'è un momento di scambio di informazioni, di assunzione di strategie comuni e condivise, che è in linea con l'evoluzione di assunzione della programmazione dei fondi strutturali.

Sia per quanto riguarda i fondi strutturali che la possibilità di accedere ai bandi a gestione diretta dei Programmi comunitari, gli apparati burocratici regionali hanno iniziato ad adattarsi ad una diversa modalità amministrativa e organizzativa, con lo scopo di evitare la segmentazione e la frammentazione tra settori tradizionalmente "a compartimenti stagni". Forte incentivo per questi cambiamenti nella logica d'azione delle regioni è rappresentato dall'obbligo di individuazione delle strutture responsabili di attuazione per settore degli assi del POR.

Il metodo procedurale "comunitario", quello a cui sono abituati i dirigenti e i

funzionari dei dipartimenti che si occupano di fondi strutturali e politiche europee, può diventare perciò un impulso in grado di stimolare una generale e trasversale modernizzazione dello stile amministrativo degli apparati burocratici, verso un sistema di integrazione settoriale tramite reti e modelli di intervento a progetto. È quello che il Responsabile del Servizio rapporti comunitari e sviluppo locale della Provincia di Trento, a capo del servizio dal 2007, sta mettendo in azione (intervista n. 21):

In termini di organizzazione cerchiamo di costruire reti, che non è sempre facile. All'interno della Provincia abbiamo creato dei referenti per dipartimento; con questi referenti abbiamo fatto prima un incontro generale per vedere e capire come ci rapportiamo noi con loro. Stiamo mandando costantemente delle mail su progetti che potrebbero riguardarli, cercando di fare informazione in modo molto semplice, dicendo quando ci sono *call* interessanti o proposte di ricerca partner. Notiamo che non c'è sempre risposta, io insisto su questa cosa perché creo la rete e perché un po' alla volta cominciano a venire. A mano a mano che arrivano, loro che sono divisi e specializzati in alcuni settori possono conoscersi a vicenda, e approfondiamo gli aspetti che loro vogliono approfondire a livello comunitario.

Se in Emilia Romagna (tab. 12) il coinvolgimento trasversale è più sviluppato e sembra già abbastanza rodato, in Trentino e in Veneto in questi ultimi anni è in corso il tentativo di attivare in modo più incisivo queste forme di collaborazione intersettoriale. In Trentino tuttavia sembra esistere una consapevolezza più spiccata su questo argomento; dalle interviste svolte emerge maggiormente la volontà di coinvolgere i diversi settori, non solo per quanto concerne i processi "obbligati" della programmazione relativa ai fondi strutturali, ma anche riguardo ai fondi a gestione diretta. Si tratta di un vasto numero di tematiche anche abbastanza tecniche e specifiche (ad esempio energie rinnovabili, società dell'informazione, innovazione, ecc.) sulle quali i fondi esistenti rischiano di non essere sfruttati, proprio perché i tecnici competenti per settore non hanno percezione e conoscenza dell'Unione Europea e dei meccanismi di progettazione. Ancora dall'intervista alla Responsabile Servizio rapporti

comunitari e sviluppo locale della Provincia di Trento (intervista n. 21)

Abbiamo cercato di costruire l'affiliazione, e ora cominciamo a vedere qualche risposta. Anche se ci rispondono che non sono interessati, si dicono contenti che continuiamo a mandare loro informazioni. È già un risultato. Ora passiamo a valutare con loro gli aspetti che più interessano [...], e con loro cercare di costruire i progetti, in modo tale da evitare di costruire il progetto perché c'è la *call*; l'obiettivo viceversa è costruire il progetto e poi aderire alla *call*, perché questi settori devono essere europeizzati. Talvolta si pensa che fare un progetto comunitario sia solo scrivere...non è così. Vogliamo, anche attraverso dei corsi specializzati ad alto livello, portare un po' di *know-how*, perché chiaramente progettisti si diventa, ma bisogna continuare ad aggiornarsi, e cercare di mettere assieme il connubio tra le competenze tecniche che hanno loro, e un po' di competenze di progettazione che abbiamo noi, e insieme lavorare. Questo è già stato fatto per alcuni progetti.

La strategia lavorativa basata su progetti è una delle maggiori innovazioni che il *policy-making* europeo ha indotto nella tradizionale routine burocratica di molti uffici regionali e delle amministrazioni locali, a causa delle complesse procedure di partecipazione al bando, di rendicontazione finanziaria e delle ferree scadenze imposte dalla Commissione Europea. È anche per questa ragione che spesso all'interno delle strutture regionali si ricorre non soltanto a molteplici forme di consulenze esterne, ma anche all'assunzione di lavoratori a tempo determinato e co.co.co. Questo avviene soprattutto, secondo le interviste, nei momenti in cui per alcuni aspetti di gestione di progetti l'organico regionale non è sufficiente a garantire la soddisfazione di alcuni obblighi e di alcune scadenze. Come descrive un dirigente del Servizio Politiche europee e relazioni internazionali della Regione Emilia Romagna (intervista n. 19):

Sì, ci sono collaborazioni a tempo determinato, ultimamente si sono un po' ristrette perché ci sono delle incompatibilità con le leggi finanziarie, si deve sottostare a delle procedure interne che vincolano il rapporto ad un determinato tempo che non può essere prolungato...sono sempre su mansioni molto specifiche. Le collaborazioni coordinate solitamente si attivano nell'ambito di un progetto che si sta gestendo.

Riguardo al tipo di personale che lavora nella Direzione Programmi comunitari della Regione Veneto (intervista n. 5, Dirigente Unità complessa cabina di regia - Direzione programmi comunitari):

Diciamo che le tipologie di personale sono molte. Il nocciolo duro sono i dipendenti regionali. Sopra il capo c'è sempre la spada di Damocle del patto di stabilità, e quindi abbiamo anche vincoli sull'assunzione a tempo indeterminato e quant'altro. Abbiamo elaborato adesso un progetto obiettivo che è proprio specifico per la gestione di questo programma, si cercherà di assumere a tempo determinato una serie di persone. In alcuni casi ci sono stagisti, in alcuni casi può esserci l'ISFOL<sup>2</sup> che ci dà dei suoi dipendenti in prestito (dico l'ISFOL perché è il primo esempio che mi viene in mente) per fare determinate cose. Se dovessimo lavorare solo con le risorse a tempo indeterminato regionali chiuderemmo tutto.

Ciò che manca sono le competenze, ma soprattutto il numero di funzionari adeguato. L'area amministrativa che si occupa di affari europei ha procedure complesse, che richiedono una lunga esperienza sul campo. Ancora dalle parole del Dirigente Unità complessa cabina di regia - Direzione programmi comunitari (intervista n. 5):

Quelli che vengono a tempo determinato, quando hanno imparato, hanno finito anche il periodo del contratto a termine. Anche questo è un problema. Andare a fare, ad esempio, un controllo in loco, verificare...non è una cosa che basta assumere uno e il giorno dopo questo è capace di fare una verifica in loco. Bisogna sapere come andare a vedere i libri contabili, andare a verificare inventario e conti correnti, verificare e conoscere la regolamentazione comunitaria per capire se ciò che è stato fatto è effettivamente ammissibile come spesa. Tutta una serie di cose che non si imparano dall'oggi al domani, ed è anche difficile perché serve formazione. Altro problema, perché per fare formazione servono i soldi, ed è difficile trovare chi ti forma, perché essendo una cosa molto complessa...alla fine ci formiamo da soli. Adesso la situazione è migliorata, io ho cominciato a fare queste cose nel 1993 e lì eravamo proprio dilettanti allo sbaraglio, poi per

---

<sup>2</sup> L'Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori (Isfol) è un ente pubblico di ricerca con sede a Roma. Svolge e promuove attività di studio, ricerca, sperimentazione, documentazione, valutazione, informazione, consulenza e assistenza tecnica per lo sviluppo della formazione professionale, delle politiche sociali e del lavoro. Contribuisce al miglioramento delle risorse umane, alla crescita dell'occupazione, all'inclusione sociale e allo sviluppo sociale. Opera in collaborazione con: il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, la Presidenza del Consiglio dei ministri, le regioni, le parti sociali, l'Unione Europea e altri organismi internazionali. Presidente dell'ISFOL oggi è Sergio Trevisanato, che è anche il Segretario della Segreteria regionale Attività produttive, Istruzione e Formazione ([www.isfol.it](http://www.isfol.it)).



fortuna le cose sono un po' cambiate.

Sulla scelta di utilizzare collaborazioni a tempo determinato, la Responsabile Servizio rapporti comunitari e Sviluppo locale della PAT (intervista n. 21) sostiene:

In termini di organizzazione io prediligo un'organizzazione stabile, nel senso che per la gestione di aspetti sistematici del nostro lavoro considero incompatibile (e difficile da reggere) affidarmi a dei co.co.co. Ci sono stati anche periodi di restrizioni dal punto di vista del personale e ad un certo punto siamo stati costretti a rinnovare dei contratti di co.co.co a supporto esterno, ma non è assolutamente la mia linea. Viceversa, ciò che cerco di immaginare è una struttura fissa che si occupi della parte strategica, l'inizio del progetto. Sull'aspetto poi dell'operatività non escludo che con le risorse dei progetti si possano assumere dei co.co.co o contratti a tempo determinato, magari per l'attuazione. La scrittura del progetto avviene all'interno, io avrei piacere che la struttura si specializzasse su questa parte, per poi portare ai servizi competenti la parte di attuazione laddove effettivamente bisogna ricavare i risultati, ma in modo maggiormente delegato ai servizi tecnici.

Un altro aspetto per il quale spesso si utilizzano degli aiuti esterni è la scrittura dei POR. Nel caso Veneto ad esempio (intervista n. 5):

Per elaborare il documento di programmazione una parte l'abbiamo fatta noi e altre vengono fatte con consulenze esterne. Noi abbiamo fatto la parte molto tecnico-operativa, la scelta delle azioni invece è una cosa politica e la decide la Giunta nella sua autonomia. Poi però le parti che riguardano l'analisi socio-economica del Veneto vengono svolte dall'Università di Venezia.

In Trentino il POR FESR è redatto dall'Ufficio Fondi Strutturali, una struttura che fa parte del Servizio rapporti comunitari e locali. Come afferma la Responsabile Servizio rapporti comunitari e Sviluppo locale di Trento (intervista n. 21), nella stesura dell'ultimo Piano Operativo Regionale non sono state utilizzate consulenze esterne, ma per quella porzione di lavoro la direzione è stata comunque costretta a ricorrere ad alcuni co.co.co. Le maggiori difficoltà per la Provincia autonoma di Trento derivano anche dal fatto che, pur essendo una regione ricca di risorse finanziarie, è anche una

realtà molto piccola. Come afferma il Responsabile Servizio rapporti comunitari e Sviluppo locale della PAT (intervista n. 21):

Per la gestione di questa fase della programmazione (che oltretutto questa volta comprende anche i Fondi nazionali) ci viene chiesto un impegno in termini di organizzazione, anche solo in termini di riunioni a Roma, che è assolutamente incompatibile con la nostra struttura. La nuova strategia 2007-2013 è stata impostata mettendo tutte le regioni, grandi e piccole, un po' tutte sullo stesso piano. Di conseguenza dobbiamo darci da fare per capire quanto è strettamente necessario per adempiere a quello che ci viene richiesto e quanto possiamo tralasciare. Quelli della Valle D'Aosta sono in una situazione simile alla nostra e la loro strategia è stata proprio quella di farsi affiancare per adempiere, noi finora non siamo ricorsi a questo, ma immagino che dovremo fare anche noi così, almeno su determinati compiti, ma é penso che la regia vera e propria debba rimanere all'interno.

Dalle interviste effettuate emerge quindi l'impossibilità, per tutte e tre le regioni prese in esame, di occuparsi in modo completamente autonomo di alcuni aspetti di gestione dei finanziamenti comunitari. Le regioni si trovano in alcune circostanze a doversi perciò rivolgere a consulenti esterni o ad "esperti" di europrogettazione o di diritto comunitario, solo per citarne alcuni; anche attraverso la collaborazione con altri attori pubblici o privati presenti sul territorio regionale, come ad esempio le Università.

#### **4.3.2. L'assistenza tecnica alla Regione Emilia Romagna: il ruolo di ERVET.**

Dalle interviste emerge quindi una condivisa necessità, da parte delle strutture regionali preposte per la gestione dei Fondi Strutturali e del Programma operativo nelle tre regioni, di ricorrere a forme occasionali di consulenza esterna o assistenza per essere supportati in alcune fasi del loro lavoro. Tra le diverse soluzioni adottate per risolvere questo problema è interessante analizzare, nello specifico, il ruolo dell'agenzia regionale ERVET e il suo servizio di assistenza tecnica per le strutture della Regione

Emilia Romagna.

ERVET (Emilia-Romagna Valorizzazione economica territorio SpA) è nata come società finanziaria della Regione Emilia-Romagna negli anni settanta per occuparsi di sviluppo regionale, tramite attività di ricerca, studio e gestione di interventi precisi, soprattutto nell'ambito dei servizi alle imprese. Inizialmente il capitale dell'ente era sottoscritto dalla Regione, azionista di maggioranza, assieme ad istituti bancari ed Unioncamere. A seguito del processo di adeguamento alla disciplina comunitaria del *in house providing* la compagine sociale si è progressivamente modificata. Attualmente la Regione detiene il 98,64% del capitale sociale, mentre la restante quota è distribuita tra altri enti pubblici territoriali. In conformità alla legge regionale n. 25/1993<sup>3</sup>, ERVET opera oggi come agenzia di sviluppo territoriale a supporto della Regione, coerentemente con la programmazione e pianificazione regionale e del sistema degli enti locali. La sua azione è finalizzata a garantire un supporto tecnico-operativo nell'ambito delle politiche regionali di sviluppo e di valorizzazione economica e sociale, favorendo i processi di cooperazione e di partenariato in chiave europea. Il rapporto tra ERVET e la Regione si è quindi evoluto e trasformato nel corso degli anni; da agenzia esterna per lo sviluppo rivolta anche alle imprese, sta diventando un sistema *in house* che lavora esclusivamente per la Regione nel fornire assistenza tecnica alle strutture dell'ente<sup>4</sup>.

All'interno di ERVET esiste l'Area politiche europee e cooperazione internazionale<sup>5</sup>, nata formalmente nel 1998, anno in cui ha preso inizio la collaborazione con la Presidenza della Giunta dedicata allo sviluppo di maggiori forme

---

<sup>3</sup> Modificata successivamente dalle leggi regionali n. 5/2003 e n. 26/2007.

<sup>4</sup> Per una comparazione sulle diverse vicende legate all'ERVET emiliano e all'IRSEV Veneto, cfr. Messina (2001).

<sup>5</sup> Già dal 1990 esistevano una struttura che si occupava di progetti, riguardanti prevalentemente l'area della cooperazione internazionale, e un servizio dedicato alle politiche europee.

di progettualità su argomenti comunitari e internazionali all'interno dell'amministrazione regionale. Questo rapporto si è poi evoluto e attualmente si basa su convenzioni triennali che si articolano su piani triennali di lavoro, con piani annuali di attività più dettagliati. Attraverso questi piani vengono stabilite le azioni e le macroazioni, i prodotti e gli outcomes che queste azioni devono creare, e le attività di rendicontazione.

Il ruolo di ERVET riguardo alle *policies* europee e alla gestione dei fondi strutturali, consiste in una costante attività di assistenza tecnica al personale regionale e degli enti locali. Dalle parole del Responsabile Area Politiche dell'Unione Europea e Cooperazione Internazionale di ERVET (intervista n. 18):

Avevo rilevato un fortissimo bisogno di assistenza tecnica da parte delle amministrazioni pubbliche. C'era poca conoscenza presso di loro riguardo al processo di integrazione europea. Era quindi un vuoto da colmare, così le amministrazioni pubbliche potevano, tramite il loro sistema progettuale di riferimento, accedere anche a programmi comunitari. Ci siamo messi a fare questo tipo di lavoro, di formazione e sensibilizzazione, formazione del personale delle pubbliche amministrazioni anche per l'attivazione di "Punti Europa" all'interno delle pubbliche amministrazioni, assistenza allo sviluppo di progetti e alla ricerca di partner, il tutto fatto sempre in collaborazione con l'Ufficio della Regione a Bruxelles.

Tra i compiti di assistenza tecnica di ERVET nei confronti delle strutture della Regione Emilia Romagna è possibile quindi individuare:

- la formazione del personale delle Pubbliche amministrazioni, principalmente la Regione, ma anche quello degli enti locali;
- la sensibilizzazione verso l'integrazione europea e le politiche UE;
- l'assistenza tecnica allo sviluppo di progetti;
- l'assistenza alla ricerca di *partners* europei ed internazionali per progetti;
- l'assistenza tecnica sui POR e sull'attività di gestione dell'Obiettivo 3.

Il ruolo di ERVET nell'assistenza all'attività del Servizio Politiche europee e

relazioni internazionali viene confermato anche dal dirigente intervistato (intervista n. 19):

Per fare degli esempi concreti nella parte che mi riguarda, ERVET attraverso il suo personale ci aiuta nell'attuazione di questa azione di coordinamento che noi facciamo nei confronti del territorio riguardo alla partecipazione ai vari programmi. Quindi si tratta di un supporto tecnico proprio nella redazione di documenti, nel monitoraggio dei vari progetti che vengono attivati sul territorio regionale, di informazione, di elaborazione di documenti informativi, *infodays*, cose di questo genere. È un'attività che richiede tempo e personale che la Regione in alcuni casi non ha, quindi necessita di queste forme di assistenza.

ERVET si rivolge quindi non soltanto alla Regione, ma anche agli enti locali regionali, supportando la Regione rispetto alla creazione di progetti comunitari nella costruzione di una rete di attori territoriali che comprende anche le province, le città e i comuni dell'Emilia Romagna. Per quanto riguarda la programmazione comunitaria, ERVET assiste l'amministrazione regionale nell'attività di coordinamento, sviluppo, invio di osservazioni nella fase di stesura dei POR; ciò anche assistendo i funzionari negli incontri con i livelli nazionali, nella parte di negoziazione e progettazione, anche tramite la pubblicazione di manuali e implementing guides.

Un altro aspetto importante è il contributo alla realizzazione e all'implementazione, da parte di ERVET, del Primo piano triennale per le relazioni internazionali. Nell'ambito di questo piano ERVET collabora nello sviluppo e nella gestione di progetti internazionali di cooperazione decentrata, cooperazione internazionale (ad esempio nei confronti dell'America Latina) e cooperazione territoriale, svolgendo un ruolo di soggetto attuatore che, per conto della Regione, partecipa allo sviluppo e all'elaborazione tecnica del progetto. L'Area Politiche dell'Unione Europea e Cooperazione Internazionale si occupa poi di garantire lo sviluppo di progetti integrati, come sottolinea la Responsabile (intervista n. 18):

Nell'ambito del piano viene stabilito che sarebbe opportuno che i progetti abbiano determinate caratteristiche, come ad esempio la sostenibilità. In più ci occupiamo dell'attivazione di progetti integrati, ovvero progetti in cui la Regione a livello internazionale spende tutto il sapere dei diversi settori regionali, magari quello delle attività produttive assieme alle politiche sociali, o agricoltura ed attività produttive, cultura...I progetti devono essere integrati dall'amministrazione pubblica su aree prioritarie, e i partner integrano le diverse competenze.

ERVET lavora per garantire la partecipazione attiva dei diversi settori regionali all'implementazione del piano delle relazioni internazionali, attraverso un Tavolo interdipartimentale (intervista n. 18):

è stato attivato un tavolo interdipartimentale per la gestione e l'implementazione del piano delle relazioni internazionali, per permettere che quanto meno i referenti di ciascuna direzione generale si raccontino cosa stanno facendo o cosa hanno intenzione di fare, per vedere di integrare questo tipo di progettualità...noi facciamo assistenza tecnica alla realizzazione dei tavoli, facciamo un po' da stimolatori, facilitatori ...per vedere se si riesce a tirare fuori le cose, ad aggregare.

Lo stesso avviene per quanto riguarda la normale attività riguardante altri tipi di progetti, in particolare quelli dei fondi strutturali e dei programmi comunitari ad erogazione diretta (intervista n. 18):

nell'ambito della convenzione, alcuni settori che partecipano a progetti europei nella gestione di questi progetti europei utilizzano forme di collaborazione con ERVET, che copre alcune parti nella gestione di questi progetti, che non sono solo progetti di cooperazione ex INTERREG, ma anche progetti che fanno riferimento ad altri programmi europei, laddove i settori e i servizi delle varie DG partecipando a questi progetti europei hanno delle carenze o delle necessità.

La Regione Emilia Romagna ha elaborato, cioè, una forma di collaborazione con una sua agenzia, oramai quasi completamente interna e a capitale per larga parte regionale, che funge da base di assistenza operativa a cui la regione può rivolgersi quando mancano le competenze o il personale necessario per lo svolgimento di

interventi progettuali nella sfera comunitaria e internazionale, ai diversi livelli (con il coinvolgimento degli enti locali) e trasversalmente ai diversi settori, tramite un'apposita convenzione stabilita periodicamente. ERVET non va a sostituire le strutture regionali preposte ma, piuttosto, supplisce alle carenze organiche, contribuendo alla formazione del personale e stimolando lo sviluppo di forme di progettualità ai vari livelli della pubblica amministrazione, limitando il ricorso a strutture esterne o a privati.

#### **4.4. Il partenariato orizzontale e verticale e il ruolo dei rappresentanti degli interessi.**

Il partenariato è uno dei principi fondamentali che caratterizza il metodo di intervento proposto dall'UE tramite la politica di coesione. Il processo di programmazione deve cioè essere accompagnato da un'azione di concertazione che permetta la consultazione e il coinvolgimento decisionale di tutte le componenti territoriali, in tutte le fasi.

Il partenariato può essere verticale, cioè tra la regione e gli altri livelli di governo (oltre al livello comunitario anche quello nazionale e locale) o orizzontale, cioè con gli attori della *governance* territoriale e regionale (parti economiche e sociali, associazioni, ONG, università, ecc). Il partenariato avviene sia in forma più prettamente "istituzionale", cioè secondo gli obblighi previsti dall'art. 11 del regolamento (CE) 1083/2006, cioè tramite il continuo confronto tra i diversi livelli di responsabilità istituzionale nelle varie fasi dei programmi, sia tramite forme di partenariato "locali", cioè organizzate da ogni Stato membro secondo le proprie regole interne, nel rispetto delle proprie competenze (Rasi Caldogno e Panozzo 2007, 60).

L'attuale programmazione 2007-2013 prevede la costituzione, oltre alle varie autorità di gestione, anche di un *Comitato di sorveglianza* che ha la funzione di

accertare l'efficacia e la qualità dell'attuazione del Programma operativo. È composto da rappresentanti della regione e dello Stato, ma a titolo consultivo vi prendono parte anche rappresentanti dell'Unione Europea e del territorio regionale. «Tale partecipazione consente una completa ed approfondita conoscenza non solo dell'andamento dei programmi ma anche delle motivazioni e delle procedure che generano le decisioni, e ha permesso di migliorare il processo decisorio, senza rappresentare un costo in termini di efficienza» (Rasi Caldogno e Panozzo, 2007, 60).

L'Unione Europea e le sue *policies* hanno profondamente influenzato il modo di regolazione e le modalità nelle quali avveniva, all'interno di ogni contesto regionale, il dialogo con le parti sociali e con il mondo degli attori economici. Come suggeriscono Messina e Busatto (2006), questo vale anche per il Veneto, nel quale le dinamiche della regolazione locale orientate al localismo antistatalista hanno comportato una sostanziale difficoltà di dialogo tra attore pubblico istituzionale e attori privati, creando una situazione di strutturale debolezza dell'attore politico locale, il quale tende a “delegare” alle associazioni di rappresentanza alcune sue prerogative. Un sistema di intermediazione degli interessi riconducibile alle aree bianche, ma parzialmente diverso da quello del Trentino, dove il regime di autonomia ha conferito all'amministrazione regionale e provinciale un ruolo di riferimento nella *governance* locale.

Analizzando le composizioni dei Comitati di Sorveglianza (tab. 14; 15; 16) emergono, in effetti, notevoli differenze tra le due regioni “bianche” e l'Emilia Romagna.



Tabella14: Provincia autonoma di Trento. Composizione del Comitato di Sorveglianza per il POR FESR 2007-2013 (in corsivo le strutture amministrative interne alla Provincia).

<b>Membri comitato</b>	<i>Assessore competente in materia di Rapporti comunitari</i> <i>Dirigente del Dipartimento competente in materia di Rapporti comunitari</i> <i>Dirigente del Servizio rapporti comunitari e Sviluppo locale</i> <i>Direttore dell'Ufficio Fondi Strutturali</i> <i>Componente designato dall'Agenzia Provinciale per l'Energia</i> <i>Componente designato dal Dipartimento Organizzazione, Personale e Affari generali</i> <i>Componente designato dal Dipartimento Industria, Artigianato e Miniere</i> <i>Componente designato dal Dipartimento Turismo, Commercio e Promozione dei Prodotti trentini</i> <i>Componente designato dal Servizio Autonomie locali</i> <i>Componente designato dal Servizio Università e Ricerca scientifica</i> <i>Componente designato dal Dipartimento Urbanistica e Ambiente</i> <i>Componente designato dall'Autorità di gestione FSE</i> <i>Componente designato dall'Autorità di gestione FEASR- PSR e FEP</i> <i>Componente designato dalla Commissione provinciale Pari Opportunità</i>
	Componente designato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze- Ispettorato Generale per i rapporti con l'Unione Europea (IGRUE) Componente designato dal Ministero dello Sviluppo Economico- Dipartimento per le Politiche di sviluppo e coesione-Servizio per le Politiche dei Fondi Strutturali Comunitari
	Componente designato dal Consiglio delle Autonomie locali Componente designato da Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura Componente designato dal Coordinamento Provinciale Imprenditori c/o Unione Commercio e Turismo e Attività di Servizio Componente designato da CGIL CISL UIL Componente designato da WWF Delegazione Trentina, Italia Nostra, LIPU Componente designato dal Comitato E-Society
<b>Membri a titolo consultivo</b>	Componente designato dalla Commissione Europea-Direzione Generale Politica Regionale
	<i>Componente designato dall'Autorità di Audit</i>
	<i>Componente designato dall'Autorità di Certificazione</i>

Fonte: [http://www.cde.provincia.tn.it/azioniue/PO\\_2007\\_2013/Documenti/Regolamento\\_interno\\_Comitato\\_Sorveglianza.pdf](http://www.cde.provincia.tn.it/azioniue/PO_2007_2013/Documenti/Regolamento_interno_Comitato_Sorveglianza.pdf)

Tabella 15: Regione Emilia Romagna. Composizione del Comitato di Sorveglianza per il POR FESR 2007-2013 (in corsivo le strutture amministrative interne alla Regione).

<b>Membri effettivi</b>	<i>Assessore alle Attività produttive, Sviluppo economico, Piano telematico</i> <i>Presidente</i> <i>Assessore al Turismo e Commercio - Vicepresidente</i> <i>Autorità di Gestione POR FESR</i> <i>Autorità Ambientale POR FESR</i>
	Ministero Sviluppo Economico- Dipartimento Politiche Sviluppo e Coesione – Servizio Politiche Fondi Strutturali Comunitari Ministero Economia e Finanze - Dipartimento Ragioneria Generale dello Stato (IGRUE)
<b>Membri consultivi</b>	Commissione Europea - Direzione Generale Politica Regionale
	Provincia di Bologna Provincia di Parma Provincia di Ferrara Provincia di Forlì-Cesena Provincia di Modena Provincia di Piacenza Provincia di Ravenna Provincia di Reggio Emilia Provincia di Rimini CGIL Regionale Emilia-Romagna CISL Regionale Emilia-Romagna UIL Regionale Emilia-Romagna Unione Nazionale Cooperative Italiane (UNCI) Federazione Regionale Emilia-Romagna Associazione Generale Cooperative Italiane (AGCI) Emilia-Romagna Confederazione Nazionale dell'Artigianato (CNA) Emilia-Romagna Confartigianato Emilia-Romagna Confcommercio Emilia-Romagna Confcooperative Emilia Romagna Confesercenti Emilia-Romagna Confindustria Emilia-Romagna Legacoop Emilia-Romagna Unioncamere Emilia Romagna Unionapi Emilia-Romagna Forum Terzo Settore Emilia-Romagna Università degli Studi di Bologna Università degli Studi di Ferrara Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia Università degli Studi di Parma

Fonte: <http://www.fondieuropei2007-2013.it/upload%5CFESROB2%5CRegolamento%20CdS%202007-2013%20.pdf>

Tabella 16: Regione Veneto. Composizione del Comitato di Sorveglianza per il POR FESR 2007-2013  
(in corsivo le strutture amministrative interne alla Regione).

<b>Rappresentanza regionale e nazionale</b>	<i>Assessore alle Politiche dell'Economia dello Sviluppo della Ricerca e dell'Innovazione e Politiche Istituzionali</i> <i>Segreteria Generale della Programmazione</i> <i>Direzione Programmi Comunitari</i> <i>Direzione Sviluppo Economico, Ricerca e Innovazione</i> <i>Unità Progetto Energia</i> <i>Direzione Industria</i> <i>Direzione Tutela Ambiente</i> <i>Direzione Artigianato</i> <i>Direzione Pianificazione Territoriale e Parchi</i> <i>Unità Complessa Progetti Strategici e Politiche Comunitarie</i> <i>Direzione Sistema Informatico</i> <i>Direzione Difesa del Suolo</i> <i>Unità Progetto Cooperazione Transfrontaliera</i> <i>Segreteria regionale Ambiente Territorio</i> <i>Commissione Pari Opportunità</i> <i>Complessa Logistica</i> <i>Direzione Infrastrutture</i> <i>Segreteria regionale del Settore</i> <i>Direzione Piani e Programmi Settore Primario</i> <i>Segretario regionale Attività Produttive, Istruzione e Formazione</i>
	Ministero dello Sviluppo Economico – dipartimento politiche di sviluppo e coesione Servizio per le Politiche dei strutturali Comunitari Ministero dell'Economia Finanze - Dipartimento Ragioneria Generale dello Stato
<b>Rappresentanza a titolo consultivo</b>	Rappresentante della Commissione Europea Direzione Generale Politica regionale 
	Urpv Veneto Confindustria Veneto Confartigianato - Frav Veneto CISL CISAL Forum Permanente del Terzo Settore del Veneto Unioncamere del Veneto –Eurosportello del Veneto Università degli Studi di Padova
<b>Possono partecipare su invito del presidente</b>	<i>Autorità di Certificazione</i> <i>Autorità di Audit</i> <i>Presidente Terza Commissione Consiliare – Consiglio regionale.</i> <i>Gestore fondi FAS: Direzione Programmazione</i>
	Confcommercio Casartigiani Veneto / Federclai Veneto

Fonte: [http://www.regione.veneto.it/NR/rdonlyres/AEDD1ECC-3AAC-4543-A149-95D23B6EF4E9/0/CdS\\_ElencoComponenti.pdf](http://www.regione.veneto.it/NR/rdonlyres/AEDD1ECC-3AAC-4543-A149-95D23B6EF4E9/0/CdS_ElencoComponenti.pdf)

Innanzitutto in Veneto e Trentino si è scelto di includere nel Comitato di sorveglianza un minor numero di *stakeholders* esterni all'amministrazione regionale. A differenza dell'Emilia Romagna che ha inserito soltanto il Presidente della Giunta, le Autorità di gestione dei POR e gli assessori competenti, nei Comitati del Veneto e della Provincia di Trento la maggior parte dei membri proviene dalle strutture amministrative interne, vale a dire, oltre alle autorità di gestione, vi sono dei rappresentanti di quasi tutti i settori interessati. Ciò può derivare dal fatto che l'Emilia Romagna è più avanzata rispetto alle altre due regioni le quali probabilmente, prima di dedicarsi ed approfondire il partenariato verso l'esterno, hanno ancora bisogno di costituire un adeguato dialogo intersettoriale interno all'ente stesso. La scelta di includere in gran numero dirigenti e funzionari di tutte le direzioni non può che implicare una tentativo per approfondire maggiormente la strada verso una logica d'azione più integrata.

I membri "esterni" sono componenti delle associazioni di categoria, di Unioncamere, dei sindacati e del no-profit. Anche sotto questo aspetto in Emilia Romagna emerge una visione più aperta riguardo a quelli che possono essere considerati interlocutori dell'amministrazione regionale; innanzitutto per ogni tipo di associazione di rappresentanza (sindacati, artigiani, commercianti, cooperative) non ci si è limitati ad includere un solo membro come in Veneto e Trentino, ma è bensì presente un membro per ciascuna delle associazioni più importanti, anche di diverse appartenenze politiche.

Un altro dato importante può essere la presenza, nel Comitato, di altri attori pubblici locali. In Emilia Romagna vengono incluse tutte le province della regione; nella Provincia di Trento è presente un Componente designato dal Consiglio delle Autonomie locali; nel Veneto è inserito un rappresentante dell'URPV, Unione regionale delle Province del Veneto. La rete verticale di partnership con gli enti locali sembra quindi essere molto più sviluppata in Emilia Romagna, dove questo rapporto avviene in modo più diretto, senza passare per organismi di rappresentanza provinciale. Tutte le

interviste svolte con funzionari emiliani confermano la presenza di una mentalità di collaborazione continua con gli enti locali, comuni e province, che sono considerati i principali interlocutori sul territorio e *partner* di quasi ogni progetto.

Per quanto riguarda nello specifico il rapporto tra regione ed enti locali, la legge prevede anche forme di consultazione attraverso le Conferenze regionali delle autonomie locali (CRAL), gli strumenti di raccordo tra la Giunta regionale e gli esecutivi degli Enti locali<sup>6</sup>. È difficile capire se si tratti di un luogo di concertazione effettiva o se sia un'occasione soltanto rituale e formale; esaminando lo spazio riservato sui siti internet regionali è possibile però notare, ad esempio, che la *homepage* di Ermes, il portale della Regione Emilia Romagna, offre un link diretto ed immediatamente visibile che conduce il visitatore nell'apposito spazio web della Conferenza<sup>7</sup>, all'interno del quale è possibile trovare l'elenco delle riunioni, gli argomenti di discussione e tutti i documenti relativi. Per quanto riguarda il Veneto non esiste alcun sito dedicato, e si arriva alla pagina della conferenza tramite lo spazio della Direzione Regionale Enti Locali, Persone Giuridiche e Controllo Atti, all'interno della quale non è possibile ottenere informazioni riguardanti le attività e le riunioni della CRAL.

La situazione della Provincia di Trento si differenzia leggermente da quella delle altre due regioni a statuto ordinario, in quanto, essendo di per sé una provincia, essa ha a che fare con realtà istituzionali più piccole, ma anche molto particolari: oltre ai comuni, esistono i Comprensori (ora Comunità di valle), e a questo scopo è stato predisposto un Servizio autonomie locali molto articolato, come spiega il Direttore del Dipartimento affari e relazioni istituzionali, da cui dipende il Servizio (intervista n. 23):

---

<sup>6</sup> Sulle materie previste dalla legge 15 marzo 1997, n. 59. A questa si affianca un secondo organo, la CREL (Conferenza regionale sulle dinamiche economiche e del lavoro) a cui partecipano rappresentanze delle parti sociali.

<sup>7</sup> <http://www.regione.emilia-romagna.it/conferenza/index.htm>;  
<http://www.autonomie.locali.provincia.tn.it/faqautonomie/consultazione.asp>.

Il Servizio autonomie locali si occupa innanzitutto della vigilanza e della tutela, nei confronti degli enti locali ovvero comuni, comunità, consorzi, amministrazioni separate e correlate e alcune situazioni specifiche nostre, ordinamenti medioevali sopravvissuti fino ad oggi. Si occupa anche della finanza locale; ciò che nel resto d'Italia viene fatto principalmente dal Ministero dell'interno, tutti i finanziamenti che vanno ai comuni, il patto di stabilità degli enti locali...È il nostro statuto che stabilisce che la finanza locale è di nostra competenza, ma che questa si esercita attraverso una serie di accordi ed intese che la provincia fa con un organismo dei comuni, il Consiglio delle Autonomie. Per tutto il comparto degli enti locali, la provincia risponde per sé stessa rispetto ai vincoli con lo stato e con l'UE.

L'organo di concertazione permanente della Provincia di Trento, per forza di cose, non si chiama Conferenza regionale permanente, ma Consiglio delle Autonomie - Consorzio dei comuni trentini (la provincia è formata da 223 comuni), con i quali c'è un rapporto di maggior vicinanza istituzionale, ma anche semplicemente geografica, rispetto al caso delle due regioni. Anche sulla *homepage* del sito ufficiale della PAT c'è un link sulle tematiche istituzionali legate agli enti locali; il link però non conduce al sito del Consiglio delle Autonomie<sup>8</sup>, ma ad una apposita pagina curata dal Servizio autonomie locali della Provincia. Comuni ed altri enti locali, nel caso del Trentino, non fanno riferimento alla Regione Trentino Alto-Adige, bensì hanno come primo interlocutore la provincia, e questo ha influenzato profondamente il modo di regolazione provinciale nell'ambito dei rapporti con gli enti locali e delle reti istituzionali verticali.

Aldilà di quanto previsto dai regolamenti comunitari o dalle normative nazionali, il Veneto ha comunque da tempo adottato il principio di concertazione anche per ciò che concerne il partenariato orizzontale e i rapporti con gli attori non istituzionali. Nel 1997 è stato sottoscritto un "Protocollo di intesa fra Regione, Parti sociali e Autonomie Funzionali per la concertazione e la coesione"<sup>9</sup>, e l'attivazione da parte della Giunta di tavoli di concertazione dedicati a problematiche specifiche.

---

<sup>8</sup> <http://www.comunitrentini.it/>.

<sup>9</sup> Il protocollo sottoscritto l'11 luglio 1997 faceva seguito alla deliberazione di Giunta n. 5508 del 5/12/1996.

Uno di questi è il Tavolo di Partenariato sui Fondi Strutturali dell'Unione Europea. Dalle parole del Dirigente regionale dell'Unità complessa Cabina di regia (intervista 10):

Il comitato di sorveglianza è un organo che decide e approva le cose. Il Tavolo di partenariato invece è l'applicazione di uno dei principi trasversali dell'Unione Europea, la concertazione. È composto dai rappresentanti regionali e sociali. Al tavolo vengono sottoposte valutazioni di vario di tipo. Per esempio la stesura del documento di programmazione, quando non c'è ancora il comitato di sorveglianza che si costituisce dopo e lavora invece sul documento approvato per tutta la durata della programmazione.

Sono gli stessi membri del Tavolo ad avere l'incarico di individuare i componenti del CdS. Come mostra la delibera con la quale è stato istituito<sup>10</sup>, la composizione del Tavolo di partenariato è molto più ampia rispetto a quella poi effettivamente inclusa nel Comitato di sorveglianza; diventa quindi difficile comprendere come mai questa rappresentanza composita non sia stata traslata anche all'interno del CdS<sup>11</sup>. Dalle interviste emerge un'opinione comunque positiva su queste occasioni di dialogo. Come afferma il Direttore di Unioncamere - Eurosportello Veneto (intervista n. 14):

Noi siamo convocati al Tavolo di partenariato e ai tavoli di controllo e di sorveglianza. Sì, è una forma di concertazione efficace, perché la Regione ascolta. Non è un'occasione solo formale ma sostanziale. Noi abbiamo richiesto delle modifiche e anche se la Regione non aveva molto piacere a fare certe modifiche alla fine le ha fatte, per cui voglio dire, è un sistema funzionante.

---

<sup>10</sup> Istituito con delibera 3131 del 9 ottobre 2007, comprende una rappresentanza più vasta e completa rispetto a quella del comitato di sorveglianza. Secondo quanto previsto dalla delibera è composto da: ANCI VENETO, CASA VENETO, CASARTIGIANI DEL VENETO, CGIL, CISAL VENETO, CISL, C.N.A. Veneto, COLDIRETTI Veneto, Commissione Pari Opportunità, CONFAGRICOLTURA Veneto, Confederazione Italiana Agricoltori, CONFESERCENTI, CONFCOMMERCIO Veneto, CONFCOOPERATIVE Veneto, FRAV CONFARTIGIANATO, Federazione Degli Industriali Veneto, FEDERCLAAI VENETO, FEDERVENETO API, Forum permanente del terzo settore Veneto, Lega Cooperative, UGL - Unione Generale Lavoro, UIL, UNCEM Veneto, UNIONCAMERE, URPV.

<sup>11</sup> Questi tavoli sono caratterizzati «da un comportamento politico selettivo e mirato da parte degli assessori che, quindi, hanno spesso comportato delle scelte discrezionali dei partecipanti al tavolo di concertazione» (Busatto 2007, 113).

Il Veneto ha fatto molti sforzi in proposito negli ultimi anni, anche grazie agli obblighi che è tenuto a rispettare per implementare la politica di coesione. Come ha messo in luce anche Busatto (2007), sembra però che il Veneto non abbia ancora modificato la sua visione riguardo al ruolo della concertazione; le occasioni di incontro e dialogo con gli attori del territorio sono piuttosto occasioni di consultazione, che hanno più funzione esplorativa (ascolto degli interessi e delle istanze degli attori ma senza un reale processo di negoziazione finalizzato all'individuazione di programmi condivisi) e confermativa (occasioni di consultazione degli attori pubblici e privati del territorio nei quali il governo regionale verifica il consenso attorno alle proprie decisioni), in una logica di *diffidenza del privato nei confronti del pubblico* tipica dell'ottica anti-statalista. Ancora il Direttore di Unioncamere - Eurosportello Veneto (intervista n. 14):

Il problema sui cui dobbiamo lavorare è la distanza che c'è sempre tra il soggetto privato e il soggetto pubblico. Se lo Stato si dimostra uno stato predatore, cioè prende risorse e non le dà indietro al territorio che le dà, è ovvio che la gente non veda dei servizi e non si fidi più. È un sistema da cui ci si vuole difendere più che un sistema con cui dialogare e avere un rapporto costruttivo. Anche noi che siamo un soggetto istituzionale, anche se locale, scontiamo questo storico rapporto di diffidenza. Per questo cerchiamo di avvicinare cittadini e imprese. Le imprese domandano sempre più servizi a livello locale e noi dobbiamo essere in grado di darli. Per darli abbiamo bisogno, non solo che il residuo fiscale che il Veneto dà alle regioni più povere sia ridotto, ma anche di un sistema pubblico competitivo.

La Provincia di Trento in tema di concertazione ha creato *Network UE*, una rete locale di partenariato con gli attori i quali, all'esterno dell'amministrazione provinciale, si occupano di Europa o potrebbero essere interessati alle potenzialità offerte dalle *policies* comunitarie. Si tratta di un'iniziativa che ha come scopo quello di realizzare forme più strutturate e continuative di coordinamento fra quanti a vario titolo si occupano, a livello provinciale, di informazione e di progetti comunitari. Lo scopo è di



riuscire a fare rete e incrementare il successo nelle iniziative intraprese a livello europeo, tramite:

Il miglioramento delle conoscenze e la condivisione delle esperienze, lo sviluppo delle professionalità e delle competenze presenti in Trentino; il reperimento delle informazioni e della documentazione relativa ai bandi in corso e di prossima pubblicazione; la ricerca di partner e lo sviluppo di partenariati consolidati a livello europeo; la predisposizione e l'attuazione di progetti comunitari; la promozione dell'internazionalizzazione del territorio<sup>12</sup>.

Fanno parte di questa rete i seguenti uffici provinciali: il Servizio Rapporti comunitari, l'Ufficio per i rapporti con l'Unione Europea, l'Ufficio stampa, il Centro di Documentazione Europea. A questi si aggiungono gli attori "esterni" alla Provincia che sono: l'Agenzia per lo sviluppo trentino, la Camera di Commercio con Euro Info Centre, il Carrefour europeo delle Alpi, il Centro Europeo d'impresa e innovazione di Trento, il Servizio Piani, programmi e statistica, Trento Europa del Comune di Trento, l'Ufficio progetti europei della Federazione Trentina delle Cooperative, la Direzione Trasferimento Tecnologico dell'Istituto Trentino di Cultura e infine la Divisione Supporto alla Ricerca Scientifica dell'Università degli studi di Trento.

Come mette in evidenza la responsabile del Servizio rapporti comunitari, il coordinamento formale del *Network UE* è stato istituito, ma ciò che deve essere migliorato è il reale coordinamento tra i nodi della rete. Dall'intervista n. 21:

Il problema che emerge parlando con i vari attori è che talvolta abbiamo materie e tematiche non comuni. Così succede che il link interno, una mail chiusa tra di noi, non viene aperto. Li capisco, l'attenzione viene meno anche perché siamo tutti già oberati di posta elettronica, e si viene distratti dal quotidiano, tutti, è comprensibile. Quindi abbiamo cambiato strategia, via mail mandiamo delle informazioni-spot, e teniamo il sito come archivio di documentazione per le cose più corpose ed importanti. Io mando comunque mail costanti sulle informazioni, e loro se hanno bisogno mi chiamano...ma sono sempre contatti bilaterali. Il contatto di gruppo viene

---

<sup>12</sup> <http://www2.agenziasviluppo.tn.it>.

sentito come un problema, perché si è eterogenei. Allora bisogna creare reti ad hoc, su un progetto per il quale emerge interesse e condivisione. Poco tempo fa ci siamo riusciti su un progetto sul tema della geomatica, siamo riusciti a mettere intorno ad un tavolo delle strutture interessate, e allora si è attivata la rete.

Anche se c'è la volontà degli attori di mettersi in rete non significa che questa rete si crei spontaneamente e nei modi previsti<sup>13</sup>. Non essendo abituati a dialogare questi soggetti hanno bisogno di un attore di riferimento riconosciuto da tutti, che governi la rete e stimoli lo sviluppo delle interazioni, come può essere ad esempio un attore pubblico legittimato.

#### ***4.4.1. Le Camere di commercio e il ruolo di Eurosportello in Veneto.***

Un attore fondamentale per garantire l'incontro tra attori istituzionali e operatori del settore economico sono senz'ombra di dubbio le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura<sup>14</sup>. Le Camere di commercio sono enti autonomi di diritto pubblico che, ai sensi della legge n. 580 del 1993, svolgono funzioni di supporto e di promozione degli interessi generali per il sistema delle imprese, curandone lo sviluppo nell'ambito delle economie locali. La missione delle Camere di commercio riguarda la promozione economica, lo sviluppo del sistema delle imprese e dell'economia locale,

---

<sup>13</sup> Sui rapporti tra il mondo associativo trentino e l'amministrazione provinciale cfr. il *Rapporto di ricerca sulla Qualità della democrazia in Trentino* (2008). Secondo questo studio, gli effetti dell'interazione tra democrazia rappresentativa e democrazia associativa in Trentino non sono univoci. La Provincia ha investito molto negli ultimi anni in politiche partecipative (ad esempio in materia ambientale, con partecipazione alla valutazione, alla progettazione, alla definizione di criteri, di leggi, ecc.). Ciò ha prodotto buoni esiti, ma talvolta anche a scelte di tipo particolaristico. In alcuni casi e in alcune aree le associazioni sono uno strumento del corporativismo territoriale, se non addirittura un mezzo per la promozione del consenso.

<sup>14</sup> L'importanza del ruolo delle Camere di commercio a livello comunitario è stato più volte riconosciuto ufficialmente; per citare un esempio, nelle conclusioni del Consiglio dell'Unione Europea del 22-23 marzo 2005 è stato inserito un riferimento al ruolo del sistema camerale europeo nel rilancio della strategia di Lisbona e nell'attività con le reti di PMI.

attraverso una sintesi che concili le esigenze di tutti i settori<sup>15</sup>. Nel caso del Veneto e dell'Emilia Romagna esiste anche Unioncamere, struttura che associa e mette in collegamento le Camere di commercio provinciali.

Dalle interviste e dalle ricerche svolte è stata riscontrata in particolare una forte rilevanza dell'Unione Regionale delle Camere di Commercio del Veneto per quanto concerne l'implementazione e l'informazione a riguardo delle *policies* europee sul territorio regionale. Si tratta cioè di un attore particolarmente impegnato sul versante europeo e sul tema dei rapporti comunitari, come dimostra la presenza a Bruxelles di una apposita delegazione veneta<sup>16</sup>, domiciliata presso la sede della Regione Veneto, e del Dipartimento Politiche Comunitarie o Eurosportello.

Eurosportello è una struttura che fa parte della rete EEN<sup>17</sup> (*Enterprise European Network*), voluta dalla Direzione Generale per le Imprese della Commissione europea al fine di fornire un servizio integrato di supporto alle piccole e medie imprese<sup>18</sup>. I principali attori con cui collabora Eurosportello Veneto sono, oltre ai più di 500 membri della rete EEN, le istituzioni comunitarie, la Regione Veneto, il sistema nazionale e regionale delle Camere di Commercio, la delegazione a Bruxelles di Unioncamere del Veneto e APRE (Agenzia per la promozione della ricerca europea). Come possiamo

---

<sup>15</sup> Sono enti autonomi perché a parte le funzioni prescritte per legge ogni Camera di commercio è dotata di un proprio statuto, definisce un suo programma politico, ed è indipendente dal lato finanziario e gestionale. In base alla legge 580/1993, le rappresentanze delle categorie presenti nel Consiglio governano le Camere di Commercio e le risorse a queste attribuite. I finanziamenti derivano in parte dalle imprese (diritto annuale) e danno benefici e vantaggi agli stessi operatori economici che svolgono attività sul territorio.

<sup>16</sup> Riguardo all'attività della sede di Unioncamere Veneto a Bruxelles si parlerà più approfonditamente nel prossimo capitolo. Unioncamere Veneto è presente a Bruxelles assieme all'Unioncamere italiano, e ai sistemi camerale di altre regioni: Unioncamere Liguri, Unioncamere Lombardia, Unioncamere Piemonte, Unioncamere Toscana, Unioncamere Campania, Camera di commercio di Roma, Infocamere.

<sup>17</sup> La rete EEN è la rete più estesa a supporto delle PMI europee, offre servizi specifici, consulenza e assistenza personalizzata ed è uno dei principali strumenti della Commissione Europea per quanto riguarda la politica per le piccole e medie aziende europee.

<sup>18</sup> In questo modo la Commissione ha integrato e migliorato i servizi offerti precedentemente da altri due network che hanno assistito rispettivamente le PMI e l'innovazione Gli EIC (Euro Info Centre, creati nel 1987) e gli IRC (Innovation Relays Centre, costituiti nel 1995).

leggere dal sito internet<sup>19</sup>, le principali funzioni sono: l'assistenza alle imprese nella ricerca di partner commerciali negli altri paesi e su tematiche specifiche come la proprietà intellettuale; gli standard e la legislazione comunitaria; l'aiuto per sviluppare nuovi prodotti e accedere a nuovi mercati; l'informazione sulle attività e le opportunità dell'UE, e la *lobbying* presso i *decision makers* europei.

Unioncamere svolge un'attività di informazione e di assistenza alle imprese per quanto riguarda l'Unione Europea e le sue *policies*. Secondo il Direttore di Unioncamere Veneto - Eurosportello, il lavoro di informazione è molto importante perché, a questo proposito, tra gli imprenditori veneti non ci sono le conoscenze sufficienti. Dall'intervista al Direttore di Unioncamere Veneto – Eurosportello (n. 14):

Gli imprenditori veneti conoscono poco quello che fa l'Europa. Del resto questo tasso di non-conoscenza sulle istituzioni europee nel nostro paese è molto alto, anche nel ceto politico nazionale. Per cui noi cerchiamo di fare informazione pro-attiva, perché il nostro problema è far capire cosa fa l'Europa e cosa noi possiamo fare, anche per difendere i loro interessi in Europa. Questa scarsa conoscenza è colpa soprattutto dei mass media, delle nostre scuole dove manca educazione civica...i mass media non informano in maniera adeguata, e così l'Europa viene conosciuta solo per alcuni piccoli errori che vengono fatti.

Ciò che è interessante, ai fini della nostra ricerca, è che Eurosportello Veneto non fornisce soltanto assistenza alle imprese, ma lavora a stretto contatto con la Regione su un lungo elenco di progetti, fornendo assistenza tecnica anche alla Regione, come viene confermato anche dalle interviste ai funzionari regionali<sup>20</sup>. Unioncamere e Regione sono partner di una vasta serie di azioni, come si può notare dalla quasi costante presenza del logo di Unioncamere su depliant di iniziative, pubblicazioni o brochures

---

<sup>19</sup> [www.eicveneto.it/EicHome.asp](http://www.eicveneto.it/EicHome.asp).

<sup>20</sup> La collaborazione con gli enti locali è del resto compresa nella *mission* di Unioncamere, che coordina la rappresentanza degli «interessi generali delle Camere di Commercio associate nei confronti della Regione, del sistema regionale delle Istituzioni e degli altri Enti locali, per la trattazione e la definizione di materie e di iniziative di comune interesse» (<http://www.ven.camcom.it/mission.htm>)

della Regione, a testimonianza della vera e propria sinergia continua sulle iniziative di respiro comunitario. Con la Regione esistono accordi di programma attraverso i quali l'Eurosportello collabora con tutte le direzioni interessate, fornendo assistenza tecnica e decidendo assieme gli obiettivi condivisi. Ancora dall'intervista al Direttore (intervista n. 14):

Fare assieme è meglio. Sono soldi pubblici, sia quelli nostri che quelli della Regione. La Regione potrebbe investire più soldi, anche perché sa utilizzare molto bene i soldi della Comunità europea. Noi mettiamo un sacco di fondi propri delle Camere di commercio, e quindi delle imprese, nell'investire su tutto ciò che riguarda l'Europa

Per quanto riguarda la formazione, Eurosportello organizza annualmente un corso gratuito e aperto a tutti sui temi del funzionamento delle istituzioni comunitarie, l'europrogettazione e i bandi di finanziamento. A questo corso, oltre che imprenditori e professionisti, partecipano spesso anche funzionari di enti locali e della stessa Regione. Paradossalmente, l'attore che sui temi europei fa formazione ai soggetti del territorio e alla Regione è Unioncamere<sup>21</sup>, e non la Regione stessa o le Università<sup>22</sup>. Come afferma il Direttore di Unioncamere Veneto – Eurosportello (intervista n. 14):

La formazione sulle materie europee la facciamo noi. Adesso abbiamo avviato una collaborazione su questo con la Regione ma il braccio operativo siamo noi. La Regione è forte sui Fondi Strutturali, sono molto bravi nella gestione. Per tutto il resto, come per i fondi a gestione diretta, siamo noi gli specialisti, su tutta la parte più squisitamente giuridica, sulla parte degli aiuti di stato...su varie iniziative... il braccio operativo siamo noi. Ma non ci dedichiamo solo ad eventi istituzionali, perché i destinatari per noi sono le imprese, le camere di commercio sono coloro che devono tutelare gli interessi delle imprese.

---

<sup>21</sup> Dalla guida di presentazione dei servizi di Unioncamere nel 2007 vediamo che sono stati organizzati altri corsi per gli operatori pubblici: un corso di aggiornamento sugli aiuti di stato, corso FSE per un comune della provincia di Venezia, formazione a Bruxelles per amministratori pubblici, nell'ambito del programma *Growing Together*.

<sup>22</sup> Solo nel 2008 è diventato operativo il Centro d'Ateneo Università di Padova per l'Europa (UPE) con l'obiettivo di fornire servizi di alta formazione rivolti alle pubbliche amministrazioni regionale e locale.

Unioncamere ed Eurosportello, oltre a fare formazione sulla progettazione, gestiscono autonomamente molti progetti (ovviamente in riferimento a fondi a gestione diretta), alcuni di questi assieme alla Regione e all'Ufficio di Bruxelles. Altre forme di collaborazione sono ad esempio l'istituzione di un Osservatorio sugli aiuti di stato<sup>23</sup>, e di un Osservatorio sul federalismo e la finanza pubblica, oppure la stesura di guide ai finanziamenti comunitari, sia per le imprese che per gli enti locali.

Questi dati, pur mettendo in evidenza una forte sinergia tra soggetti istituzionali, dimostrano una certa debolezza dell'attore regionale all'interno della rete di *governance* del territorio veneto. Anche Unioncamere è un ente pubblico ma, per la funzione che la legge gli conferisce, esso rappresenta prima di tutto degli interessi privati e di conseguenza, com'è normale che sia, sono le imprese e gli attori economici del territorio ad essere primi destinatari e beneficiari della sua attività. Più che con l'obiettivo di istituire un partenariato e una forma di concertazione, la collaborazione costante della Regione con Unioncamere sembra piuttosto ricalcare una logica di delega, almeno per quanto riguarda le attività che esulano dalla gestione dei Fondi Strutturali che devono essere gestiti obbligatoriamente soltanto dalla Regione.

Per altri aspetti che non riguardano direttamente l'arrivo di finanziamenti comunitari (formazione, informazione non solo alle imprese ma anche ai cittadini), il Veneto sembra intenzionato, ancora una volta, a lasciare fare alle associazioni di

---

<sup>23</sup> L'Osservatorio europeo sugli aiuti di stato è una struttura che è stata creata dalla *partnership* tra Regione Veneto, Confindustria del Veneto, Unioncamere del Veneto, l'Università di Padova e la Cassa di risparmio di Padova e Rovigo. L'Osservatorio svolge la funzione di fornire consulenza su tutte le tematiche riguardanti la disciplina comunitaria sugli aiuti di stato e le relative procedure burocratiche da rispettare per non incorrere in infrazioni, rivolto sia alle istituzioni private che pubbliche, tramite convegni, uno sportello web informativo, invio di *newsletter*, corsi di formazione, ecc L'Osservatorio è sotto la direzione del Direttore della sede di Bruxelles ed è condotto da due collaboratrici. Questo servizio è quindi una forma di informazione e consulenza, e non riguarda l'attività di notifica e le procedure burocratiche che le Regioni devono seguire nella comunicazione e trasmissione degli atti alla Commissione.

categoria e ai rappresentanti degli interessi economici, in coerenza con il sistema di azione appartenente alla cultura di regolazione bianca e non interventista, come hanno messo in evidenza anche altre ricerche sul tema (Messina 2001).

Confrontando brevemente anche il contesto camerale di Emilia Romagna e Trentino, possiamo vedere che le funzioni delle Camere di commercio sono assolutamente simili: effettuano studi e ricerche statistiche, economiche e demografiche del territorio, promuovono iniziative per l'internazionalizzazione delle imprese, forniscono attività di sportello e assistenza alle imprese su temi anche molto specifici, collaborano con le istituzioni locali e con la Regione su progetti di sviluppo per le imprese e per gli attori economici. Anche in Emilia Romagna esiste l'Eurosportello, presso la Camera di commercio di Ravenna che, assieme all'agenzia di Sviluppo ASTER e a quattro enti della Regione Lombardia, compone il Consorzio SIMPLER, di cui Unioncamere Emilia Romagna è partner. Per quanto riguarda l'Unione regionale delle Camere di commercio dell'Emilia-Romagna, esistono diverse forme di collaborazione e accordi quadro con la Regione<sup>24</sup>, ma dalle interviste non è emersa la stessa "dipendenza" regionale da Unioncamere nell'ambito delle tematiche europee<sup>25</sup>. Per quanto riguarda l'assistenza il punto di riferimento è ERVET, e per quanto riguarda il partenariato i primi soggetti sono solitamente province e comuni.

Dalle ricerche e dalle interviste effettuate è possibile perciò individuare nelle regioni diversi modi di concepire il rapporto con gli enti locali e con gli attori del territorio regionale in genere, e dei diversi ruoli delle regioni all'interno di questa rete di

---

<sup>24</sup> Con la Regione Emilia Romagna, in particolare, Unioncamere Emilia Romagna ha promosso un Protocollo d'Intesa, nel febbraio 2000, per sancire una collaborazione in favore dell'internazionalizzazione, della creazione di nuove imprese, del sostegno al sistema dei consorzi fidi e della semplificazione degli adempimenti burocratici per le imprese. Su questa linea di collaborazione, a giugno 2005, è stato firmato un Protocollo di intesa tra le Unioni delle Camere di Commercio dell'Emilia Romagna e della Lombardia. Le Camere di Commercio delle due regioni lavoreranno con progetti comuni su innovazione, internazionalizzazione, infrastrutture.

<sup>25</sup> Per quanto riguarda invece la Camera di commercio di Trento è impossibile fare un confronto, trattandosi di una realtà diversa in quanto a funzioni e dimensioni.

attori. In Emilia Romagna la concertazione e il coordinamento con gli enti locali sembra essere un'attività decisamente più collaudata<sup>26</sup>, coerentemente con le caratteristiche riscontrate nei modelli istituzionali integrativi tipici delle aree rosse, più votati per tradizione e stile amministrativo alla concertazione. Il Veneto trova più difficoltà, probabilmente anche a causa di un retaggio “bianco” che favorisce il mantenimento di forme istituzionali più aggregative che integrative, oltre a perpetuare una naturale diffidenza degli attori economici e sociali verso la dimensione della politica e del pubblico; situazione questa che rende ancora più difficile, costruire reti di partenariato territoriale. Per quanto riguarda la Provincia di Trento, il rapporto con il mondo dell'associazionismo e la rappresentanza degli interessi economici è leggermente diverso (basti pensare al *Network UE*, rete che coinvolge i differenti attori della *governance* regionale, all'interno della quale il coordinamento viene portato avanti dal Servizio Rapporti comunitari e sviluppo locale). Pur essendo parte dell'area bianca, la Provincia Autonoma si è molto impegnata nel favorire il coinvolgimento delle associazioni all'interno dei vari processi di politica pubblica, anche se non tutti i progetti hanno avuto un esito positivo.

Sotto questo punto di vista è evidente come le *policies* europee costituiscano un modello di innovazione istituzionale, al quale le regioni sono obbligate ad adattarsi. La sfida per le amministrazioni pubbliche e per i sistemi locali consiste nel saper fare il passo successivo, verso un cambiamento che non riguardi soltanto l'aspetto procedurale e formale, ma che implichi un ripensamento della mentalità condivisa dagli attori della rete di *governance* regionale.

---

<sup>26</sup> Come si vedrà meglio successivamente, parlando delle attività dell'assemblea legislativa e dell'attività di cooperazione territoriale, questa supposizione trova conferma nelle interviste effettuate presso i funzionari emiliani, i quali nelle loro risposte hanno messo più volte in evidenza la quasi costante presenza, in ogni attività o progetto, delle province e dei comuni.



#### **4.5. Strategie regionali di comunicazione e informazione sulle materie europee.**

Per completare il quadro della comparazione è necessario confrontare le tre regioni anche per quanto riguarda le strategie che esse adottano dal punto di vista della comunicazione e dell'informazione sulle tematiche europee. Per informazione intendiamo la volontà di dare ai cittadini tutte le notizie e le informazioni necessarie per conoscere l'UE. Per comunicazione invece la necessità di creare uno scambio, un'interfaccia con chi vive nel territorio: non solo quindi informare, ma anche instaurare un dialogo con i cittadini al fine di capirne e soddisfarne le esigenze.

L'Unione Europea e le sue istituzioni soffrono da sempre di problemi di legittimità, che derivano anche dalla scarsa conoscenza, da parte dei cittadini, delle funzioni e delle procedure che governano tali istituzioni. A ciò si aggiungono una serie di fattori (*in primis* la debole presenza delle questioni europee nel dibattito pubblico nazionale e la scarsa copertura di quanto accade a Bruxelles da parte dei mass media<sup>27</sup>) che renderebbero indispensabile l'elaborazione di strategie mirate di comunicazione istituzionale sui temi comunitari, in grado non solo di far conoscere le tematiche comunitarie, ma anche di stimolare il coinvolgimento e la partecipazione della cittadinanza. Meglio ancora, sarebbe auspicabile che gli enti pubblici nazionali e locali pensassero ai processi comunicativi come parte integrante di quelli decisionali e politici, per valorizzare e rafforzare l'identità e la percezione dell'ente stesso, anche per quanto riguarda le tematiche comunitarie che sono spesso le meno conosciute dai cittadini.

In questo processo di sensibilizzazione il ruolo delle regioni è fondamentale, in quanto è l'ente pubblico che contemporaneamente è più vicino sia ai cittadini che all'Unione Europea. È anche per questo motivo che all'interno dei Programmi operativi

---

<sup>27</sup> A questo proposito vedi la ricerca di Della Porta e Caiani (2006) sull'europeizzazione della sfera pubblica e sul ruolo dei mass media.

è obbligatorio prevedere delle azioni di pubblicità e informazioni. Come messo in luce dal POR FESR 2007-2013 della Regione Veneto:

L'azione prevede la realizzazione delle attività di promozione e pubblicità volte a sensibilizzare e informare i cittadini dell'Unione Europea ed i beneficiari sulle opportunità offerte dal Programma Operativo, sulle modalità di accesso ai contributi e sui risultati conseguiti, a valorizzare il ruolo della Comunità europea e a garantire la trasparenza dell'intervento dei Fondi. Le strategie, gli obiettivi, i destinatari e gli interventi sono dettagliati nel Piano di Comunicazione e interessano in particolare la pubblicità dei bandi di gara e delle modalità di accesso ai contributi, l'organizzazione di convegni e seminari, la diffusione di informazioni, la pubblicità dei risultati conseguiti e degli interventi realizzati e la diffusione delle buone pratiche, l'organizzazione e il supporto all'attività di informazione e verifica dell'osservanza delle norme relative alla cartellonistica e alle targhe informative.

È quindi obbligatorio che ad ogni azione finanziata dai fondi strutturali venga data adeguata pubblicità<sup>28</sup>; per fare questo è necessario promuovere delle attività di sensibilizzazione per far conoscere e capire queste tematiche. È poi fondamentale che i dati riguardanti i bandi e le varie forme di finanziamento siano accessibili ai soggetti che vivono sul territorio regionale affinché possano prendervi parte. Infine, è importante che vi sia trasparenza da parte delle istituzioni nella gestione dei bandi e nella distribuzione dei finanziamenti. I principali strumenti per veicolare queste informazioni<sup>29</sup> sono naturalmente sia i siti internet istituzionali che le pubblicazioni e i rapporti che periodicamente vengono divulgati, all'attenzione di enti locali, imprese, associazioni, ma anche semplici cittadini. Esaminando il modo in cui le regioni organizzano le loro azioni di comunicazione è possibile anche avere un'idea di come la Regione percepisce sé stessa nei confronti dell'Europa e come decide di presentare e pubblicizzare al pubblico questo rapporto.

---

<sup>28</sup> Sono le rispettive autorità di gestione ad occuparsi della comunicazione rispetto alle azioni e agli interventi del POR FESR o FSE.

<sup>29</sup> Un ruolo importante nelle modalità di informazione è svolto anche dalle sedi a Bruxelles delle regioni, ma di queste attività si parlerà nel capitolo successivo.

Le attività di informazione riguardanti i bandi e i finanziamenti coprono una parte importante delle azioni di comunicazione delle tematiche comunitarie. Nei siti regionali è possibile inoltre accedere ad un database *online* dei bandi relativi ai fondi strutturali, come del resto sono di norma presenti in versione cartacea sul bollettino ufficiale.

L'Emilia Romagna possiede una serie di portali tematici sui temi della programmazione europea e sull'UE:

- *www.spazioeuropa.it*: più generico, che ha lo scopo di rendere visibile tutto ciò che parla di Europa nell'amministrazione regionale e che cos'è l'Europa: non solo i finanziamenti comunitari ma anche le *policies*, le news da Bruxelles e gli eventi di stretto interesse per il territorio regionale;
- *www.fondieuropei2007-2013.it*: il portale per informare sulla nuova programmazione con spazio in particolare all'obiettivo 3 cooperazione territoriale e alle reti e associazioni europee;
- *www.europafacile.it*: contiene informazioni sulle politiche, i programmi e i finanziamenti dell'UE (anche fondi a gestione diretta); contiene anche lo *Spazio Twinning* dedicato ai finanziamenti comunitari e ai bandi sui gemellaggi amministrativi.
- *www.form-azione.it* e *www.ermesimprese.it*: due siti specifici riguardanti rispettivamente la formazione e le opportunità per le imprese e gli operatori economici nell'ambito dei fondi strutturali.

Questi siti hanno informazioni per certi aspetti simili ma allo stesso tempo sono rivolti a target diversi: *Spazio Europa* è il più generale, offre un quadro complessivo delle implicazioni comunitarie nell'attività regionale, *Europafacile* invece è più tecnico e particolareggiato.

La gestione di questi portali è affidata al Servizio politiche europee e relazioni internazionali, e per gli ultimi due siti alla DG Formazione, cultura e lavoro e alla DG

Attività produttive, commercio e turismo. Il portale *Europa Facile* è creato e gestito da ERVET con la Regione; ERVET contribuisce poi agli altri siti sempre attraverso attività di assistenza tecnica. Dall'intervista alla Responsabile Area politiche europee e relazioni internazionali di ERVET (intervista n. 18):

Europa Facile è un sito che contiene moltissime informazioni, ha più di 35.000 utenti iscritti, e ha obiettivo di dare informazioni molto schematiche ad utenti non avvezzi magari a navigare sui siti della Commissione o su altri siti, oppure che hanno poco tempo per farlo. Politiche, bandi, programmi, eventi, con schede informative sintetiche, pronte all'uso, su ciascuna tipologia di documenti. Eventualmente uno poi può anche evolversi nella capacità di ricerca e consultazione presso i siti dove si trovano i documenti, ad esempio quelli delle istituzioni europee, altrimenti può scaricare ciò che segnaliamo noi.

*Europafacile* non è pensato per le singole imprese, ma piuttosto per soggetti collettivi o aggregatori di interessi. Ancora dall'intervista alla Responsabile Area politiche europee e relazioni internazionali di ERVET (intervista n. 18):

Non è il nostro ruolo offrire servizi agli interessi singoli, ci sono già tante strutture che si occupano di servizi alle singole imprese: camere di commercio, privati, i Carrefour...non possiamo sostituirci a loro.

Con il 2006-2007 è stato diffuso anche il decimo *EuroRapporto*, una pubblicazione che raccoglie in modo completo tutte le attività della regione in attuazione delle politiche comunitarie: azioni svolte con i finanziamenti dei fondi strutturali (in questo caso quelli 2000-2006), il funzionamento della nuova politica di coesione e di altre *policy* che interessano la regione (PAC, ambiente, pari opportunità), informazioni su altri programmi comunitari e fondi a gestione diretta, sulle attività di cooperazione territoriale, attività di notifica per aiuti di stato e un elenco delle risorse co-stanziate da Comunità Europea e regione. A questo si aggiunge *Europei*, bimestrale di informazione tematica sull'Europa.

Per quanto riguarda il Veneto, a svolgere questo tipo di attività informativa è la pagina web del Tavolo di partenariato ([www.partenariato.regione.veneto.it](http://www.partenariato.regione.veneto.it)); altre informazioni riguardanti le modalità di accesso ai finanziamenti dei fondi strutturali sono comprese nella sezione “Economia” del sito ufficiale della Regione, sotto la sezione “Programmi comunitari”. In questo modo la Regione fa informazione sui fondi strutturali e permette di visionare i documenti di programmazione, i rapporti annuali di esecuzione e tutti i dati relativi ai fondi, così com’è previsto dai regolamenti comunitari. Per quanto riguarda le pubblicazioni, quest’anno il Veneto ha inviato a tutte le famiglie, in allegato alle Pagine Gialle, una piccola guida sulla nuova programmazione finanziata con le risorse previste dal POR FESR 2007-2013 in materia di pubblicità e informazione. All’interno del libricino si parla piuttosto brevemente della politica di coesione e delle modalità di accesso ai fondi strutturali; la maggior parte del documento è dedicato invece ad informazioni di carattere più generico sui vantaggi del mercato unico e della cittadinanza europea. Per tutto il resto, come l’informazione sui bandi a gestione diretta, in Veneto l’informazione viene svolta prevalentemente da Unioncamere<sup>30</sup> che, tramite la struttura di Eurosportello, informa le imprese e pubblica una serie di rapporti e documenti, tra cui un bollettino ricco di informazioni di vario tipo. La sede Unioncamere di Bruxelles svolge un servizio di raccolta dati sui bandi comunitari, che viene poi diffuso tramite la newsletter “Eurosportello informa”. Questo servizio offre agli iscritti una sintesi su tutte le novità a livello comunitario e un monitoraggio sui bandi comunitari, nazionali e regionali. Afferma in proposito il Direttore di Eurosportello (intervista n. 14):

---

<sup>30</sup> All’interno del sito del Consiglio regionale Veneto, nella pagina dedicata alla Commissione speciale per i rapporti comunitari, esistono una serie di link sulle possibilità di finanziamenti comunitari; questo servizio è però a cura di Eurosportello.

La richiesta delle imprese è proporzionale alla nostra attività di informazione pro-attiva, cioè alle informazioni che inviamo via mail, i bandi, gli appalti. Bisogna stimolare e far conoscere cosa possono chiedere, se vogliamo che ci chiedano.

Le pubblicazioni sui bandi e sulle possibilità di finanziamento sono quindi principalmente quelle di Unioncamere, che ha pubblicato (e aggiorna costantemente negli anni) una *Guida ai finanziamenti dell'Unione Europea per gli enti locali* e una *Guida ai finanziamenti dell'Unione Europea per le PMI*. Quindi Eurosportello si occupa di informare non solo le imprese, ma anche gli enti locali; ad avere bisogno di questa informazione sono soprattutto quei piccoli comuni che ovviamente non possiedono uffici dedicati alle politiche comunitarie.

Anche le università possono essere dei punti di riferimento per la diffusione delle informazioni sull'Europa all'interno della rete di *governance* regionale. All'interno dei siti dei maggiori atenei è infatti possibile trovare informazioni sull'Unione Europea e, in particolare, sulle tematiche legate alla ricerca e ai finanziamenti in questo ambito. Per quanto riguarda il ruolo delle università venete nell'informazione e nella formazione sulle questioni europee, ricordiamo che dal 2008 è stato creato l'UPE, un centro di Ateneo di ricerca e di servizi sulle tematiche comunitarie. In particolare, l'UPE si occupa di: messa a punto di procedure che consentano un apporto istituzionale dell'Università di Padova all'elaborazione e realizzazione delle politiche e strategie dell'Unione nella prospettiva della sussidiarietà; messa a punto, elaborazione e attuazione di programmi di ricerca e di formazione superiore che facciano crescere la familiarità degli universitari e della società civile con l'Unione Europea e, ad un tempo, la conoscenza critica sul suo sviluppo; iniziative funzionali alla creazione di un senso di appartenenza al processo di costruzione, anche politica, dell'Europa<sup>31</sup>.

L'Università di Bologna offre il SERVIZIO FIRST, un servizio informativo sui

---

<sup>31</sup> [www.upe.unipd.it](http://www.upe.unipd.it).

programmi di finanziamento agevolato di fonte comunitaria, nazionale e regionale che l'Università di Bologna in collaborazione con ASTER, offre ai propri docenti, ricercatori e personale tecnico amministrativo. Il sito offre numerosi link ai programmi di finanziamento banditi dall'Unione Europea nell'ambito della ricerca, rivolti a ricercatori, studiosi e organizzazioni pubbliche o private.

Per quanto riguarda Trento, l'Università e la Provincia autonoma portano avanti diverse iniziative sulle tematiche europee; ad esempio l'ufficio a Bruxelles e il Polo europeo Jean Monnet collaborano frequentemente, ad esempio organizzando assieme seminari e corsi a Bruxelles, presso la sede della Provincia. L'ufficio di collegamento ospita poi, in particolare, una settimana intensiva del Master di secondo livello "Informatore europeo delle istituzioni locali", che mira a formare dei profili di formatori e informatori sulle questioni europee alle istituzioni degli enti locali.

In Trentino l'aspetto dell'informazione è garantito anche tramite l'attività del CDE, Centro di Documentazione Europea, che è una biblioteca inserita all'interno dell'amministrazione provinciale, che lavora in collaborazione con l'Università di Trento. I CDE fanno parte di un'altra rete di informazione creata dalla Commissione con lo scopo di fornire materiale e documenti a coloro che si interessano al processo di integrazione europea ad accedere alle pubblicazioni della Comunità.

Sul sito del CDE è possibile trovare i link di tutta la rete di attori che nell'amministrazione provinciale si occupano di Europa: la Giunta regionale, la sede di Bruxelles, il *Network UE*, le Antenne Europe Direct<sup>32</sup>. Si possono avere le informazioni

---

<sup>32</sup> La rete Europe Direct (ED) è la nuova generazione di sportelli informativi ufficiali lanciata dalla Commissione europea nel 2005, coordinata e cofinanziata dalla Commissione europea. Le Antenne Europe Direct si rivolgono al "grande pubblico" con l'obiettivo di informare e orientare sulle attività, le politiche e i programmi dell'Unione Europea. Per questo si adoperano per rendere disponibili e accessibili strumenti di conoscenza che consentano una partecipazione più ampia e consapevole al processo di integrazione europea, ad esempio svolgendo attività di animazione sul territorio, attraverso l'organizzazione di incontri, conferenze, iniziative didattiche e formative rivolte anche a destinatari specifici; realizzano inoltre progetti di coinvolgimento e sensibilizzazione dei cittadini sui temi legati all'Unione Europea.

riguardanti i Programmi operativi e le attività di gestione dei fondi strutturali, le scadenze delle principali *call* dei programmi comunitari, l'elenco dei progetti europei in corso della Provincia di Trento e di altri enti del *network* (Università di Trento, Comune di Trento, Federazione trentina delle cooperative e Carrefour europeo delle Alpi). Infine, si possono trovare i link di tutti i punti di informazione comunitaria nella Provincia di Trento. Il Servizio Rapporti comunitari e sviluppo locale, l'ufficio di Bruxelles e il CDE collaborano per la pubblicazione di *Europ.A.*, un periodico di informazione sulle politiche comunitarie della Provincia autonoma di Trento, che viene inviato gratuitamente a qualunque attore o singolo cittadino ne faccia richiesta.

In Veneto i CDE sono tre, inseriti nelle università di Padova, Venezia e Verona; in Emilia Romagna sono ospitati dalle università di Bologna, Ferrara, Parma e Modena. Per quanto riguarda Trento invece il centro è inserito all'interno della struttura amministrativa della Provincia.

Volendo riassumere, esistono alcune differenze in termini organizzativi per quanto riguarda le strategie di comunicazione e informazione delle tre regioni e il diverso ruolo delle tre direzioni per gli affari comunitari su questa attività.

Il servizio politiche europee e relazioni internazionali dell'Emilia Romagna si occupa principalmente dei siti, che contengono tutte le informazioni sui finanziamenti europei, strutturali e non, in collaborazione con ERVET.

La Direzione programmi comunitari del Veneto, in quanto autorità di gestione, si occupa dell'informazione sul FESR e sui fondi strutturali come previsto dal POR; a curare l'informazione sui fondi a gestione diretta, sia per le imprese che per gli enti locali è invece soprattutto Unioncamere – Eurosportello.

Il Servizio rapporti comunitari e sviluppo locale di Trento, analogamente, fa informazione sui fondi strutturali, ma collabora anche con il CDE e la sede di Bruxelles per attività di promozione come la rivista *Europ.A.* Il CDE è l'attore provinciale



dedicato all'informazione, sia per quanto riguarda i fondi strutturali che i bandi a disposizione nell'ambito dei fondi a gestione diretta.

#### **4.6. Il ruolo dei Consigli regionali.**

Fino a questo momento si è parlato dell'attività degli esecutivi regionali e degli uffici delle giunte; con questo paragrafo si intende invece mettere a fuoco i Consigli regionali (o provinciali, nel caso di Trento) per quanto riguarda il loro grado di coinvolgimento nella trattazione delle materie europee e la loro posizione in seno ai rapporti comunitari.

Innanzitutto bisogna dire che la gestione dei Fondi strutturali della politica regionale comunitaria è in tutti e tre i casi affidata alla Giunta e agli esecutivi e riguarda perciò in modo marginale le assemblee legislative, come dimostra anche la scarsa letteratura sull'argomento. I Consigli vengono coinvolti indirettamente, quando la regione è chiamata a dare approvazione di leggi che sono applicazione di direttive europee, secondo le materie di competenza regionale.

Alcune regioni però hanno predisposto delle specifiche commissioni consiliari dedicate alle materie comunitarie, come la Provincia di Trento e il Veneto<sup>33</sup>. Si tratta di commissioni speciali, non previste in modo permanente dal regolamento del Consiglio, la cui attività è legata cioè alla durata della legislatura o ad un periodo di tempo limitato.

Nel caso del Veneto è stata istituita una Commissione Speciale per i Rapporti comunitari<sup>34</sup>, che attualmente è scaduta e non è stata riconfermata per la seconda metà

---

<sup>33</sup> Alcune regioni hanno optato per l'istituzione di commissioni permanenti (in Friuli, Calabria, Abruzzo, Lazio, nelle Marche, in Sardegna e in Sicilia), altre hanno esteso alla materia comunitaria le competenze delle Commissioni bilancio e affari istituzionali (Emilia Romagna, Liguria, Piemonte, Valle d'Aosta, Provincia di Bolzano, Molise). Veneto, Provincia autonoma di Trento e Toscana hanno preferito il modello della commissione speciale (Rapporto Issirfa sulla legislazione delle Regioni, 2007).

<sup>34</sup> La Commissione, a cui è stato affiancato un Ufficio rapporti comunitari, è stata istituita il 29 luglio

dell'ottava legislatura. Nel Consiglio provinciale trentino invece è ancora attiva la Commissione per i rapporti internazionali e con l'Unione europea<sup>35</sup>. In Emilia Romagna non esiste invece una commissione appositamente dedicata alle tematiche europee; è la Prima Commissione "Bilancio, affari generali ed istituzionali" ad occuparsi anche di «rapporti con l'Unione Europea ai fini della formazione e attuazione del diritto comunitario».

Per quanto riguarda il Consiglio provinciale di Trento, la commissione ha compiti di studio per la partecipazione della Provincia alle decisioni dirette alla formazione degli atti comunitari e all'attuazione degli stessi a livello nazionale, per l'adeguamento dell'ordinamento provinciale alla normativa comunitaria, per l'attuazione a livello provinciale degli interventi promossi nell'ambito di programmi e per l'attivazione e l'attuazione di progetti della Provincia inerenti i rapporti internazionali. Inoltre, la Commissione per i Rapporti internazionali e con l'Unione Europea può essere chiamata, su decisione del Presidente del Consiglio o su richiesta di una commissione permanente, ad esprimere pareri su disegni di legge o affari assegnati alle commissioni di merito<sup>36</sup>. Anche la Commissione speciale per i rapporti comunitari del Veneto aveva la possibilità di esprimere un parere alle commissioni competenti per materia sui progetti di legge e di regolamento attuativi del diritto comunitario<sup>37</sup>. Inoltre, allineando le competenze della Commissione alle nuove norme di procedura statali in materia comunitaria, in seduta congiunta con la Commissione consiliare competente per materia, essa formula il richiesto parere sui progetti e sugli atti dell'Unione Europea<sup>38</sup>; queste circostanze però

---

2005 ma alla scadenza del 28 luglio 2007 non è stata riconfermata ed è quindi decaduta. La Commissione speciale è presente dal 1991, sotto varie denominazioni. Nata come commissione speciale per la cooperazione allo sviluppo, si è poi progressivamente concentrata sulle tematiche comunitarie. Nell'ultima legislatura era composta da 13 membri.

<sup>35</sup> Istituita il 27 luglio 2005, è composta da 14 membri.

<sup>36</sup> Art 150/bis del Regolamento del Consiglio provinciale.

<sup>37</sup> Artt. 20-22-26 del Regolamento del Consiglio regionale.

<sup>38</sup> Di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 3 della Legge 4 febbraio 2005, n. 11.

non si sono mai verificate.

Il destino delle due commissioni speciali per i rapporti con l'UE, in Veneto e Trentino, se confrontato, è abbastanza simile. Le funzioni delle commissioni non riguardano direttamente l'attuazione del diritto comunitario ma hanno soltanto funzione di ricerca, studio e proposta sulle tematiche europee. Sono state attivate nel 2005, in un momento in cui a livello nazionale e regionale cominciava la fase di definizione e negoziazione del QSN per la nuova programmazione 2007-2013. Sull'onda dell'interesse verso le questioni europee, e nella necessità di un bilancio sul periodo di programmazione in via di chiusura, è stato condotto un primo periodo di studio, di raccolta di dati, di audizioni di esperti per coinvolgere e informare i consiglieri riguardo al dibattito sui nuovi finanziamenti e sui rapporti con le istituzioni comunitarie.

Per quanto riguarda la Commissione rapporti comunitari del Consiglio regionale del Veneto in questa legislatura<sup>39</sup> sono stati pubblicati alcuni dossier tematici dedicati ai fondi strutturali, vi sono state una serie di audizioni e colloqui con i dirigenti responsabili delle strutture competenti in materia di programmi comunitari, come l'Assessore alle politiche dell'economia, dello sviluppo e della ricerca, il Segretario generale della programmazione, il Direttore della sede di Bruxelles e il Dirigente della Direzione Programmi comunitari della Giunta regionale, ma anche il Direttore di Unioncamere Veneto<sup>40</sup> e un rappresentante dell'ANCI Veneto.

Un'importante iniziativa è stata tuttavia l'attivazione di un progetto con l'Università di Padova, Dipartimento di studi storici e politici, per lo studio

---

<sup>39</sup> Nella precedente legislatura la commissione aveva svolto un maggior numero di attività, in particolar modo audizione su argomenti di più ampio respiro (cooperazione territoriale, politiche rurali europee, ecc.), organizzazione di convegni e missioni all'estero, numerosi incontri istituzionali, studi sul ruolo delle commissioni consiliari in riferimento ai temi europei, ecc.

<sup>40</sup> Dall'intervista al presidente della commissione speciale per i rapporti comunitari (intervista n. 8), emerge anche con il Consiglio regionale un forte coinvolgimento di Unioncamere Veneto: «Con l'Eurosportello il Consiglio regionale ha attivato un accordo di programma per il quale c'è un reciproco scambio di informazioni, addirittura un'assistenza allo sportello per tematiche che possono trovare l'assemblea legislativa protagonista».

dell'europeizzazione delle regioni tramite stage strutturati di studenti presso l'Ufficio Rapporti comunitari. Queste attività si sono poi interrotte in quanto la commissione è scaduta, e non è stata riconfermata, ma hanno aperto la strada a forme di cooperazione più strutturata tra Consiglio regionale del Veneto e il Centro di Ateneo "l'Università di Padova per l'Europa" (UPE), sull'ambito dell'alta formazione per funzionari e alti dirigenti regionali.

Anche se non è decaduta, la Commissione per i rapporti internazionali e con l'Unione Europea del Consiglio provinciale di Trento ha progressivamente rallentato la sua attività fino a fermarsi<sup>41</sup>. Quali sono le ragioni di questa scarsa rilevanza delle attività delle Commissioni speciali? Dall'intervista al funzionario incaricato di seguire l'attività della Commissione per i rapporti internazionali e con l'Unione Europea di Trento (intervista n. 25):

Dopo una prima fase l'attività si è fermata, proprio perché sono mancati quegli strumenti a livello teorico di previsione regolamentare, quegli strumenti cioè di intervento attivo che avrebbero assicurato la piena attività e vitalità.

Le commissioni cioè non hanno alcun potere legislativo e, come emerge da tutte le interviste svolte sia nelle giunte che nei Consigli, la questione va collegata al più generale problema del ruolo quasi nullo dei Consigli regionali nella gestione delle tematiche comunitarie all'interno delle regioni. Come spiegano ancora le parole del funzionario incaricato di seguire l'attività della Commissione per i rapporti internazionali e con l'Unione Europea di Trento (intervista n. 25):

---

<sup>41</sup> L'unica attività di questa fase «dormiente» è un'attività di informazione verso la cittadinanza su varie tematiche che possono interessare la Provincia di Trento sui rapporti con l'UE, attraverso una trasmissione televisiva su una rete locale, nella quale i Consiglieri rilasciano interviste su questi argomenti (intervista n. 25).

La materia è importante, ma confusa dal punto di vista politico-legislativo. C'è una situazione "strabica" nel senso che c'è sia un problema di incosciente disinteresse della parte politica, che spesso non si accorge dell'importanza della presenza dell'UE, ma dall'altra parte c'è una certa ritrosia. Qui si gioca un'importantissima partita di potere tra le giunte e i consigli: le materie europee sono patrimonio quasi esclusivo delle giunte regionali, le quali si limitano a far ratificare, laddove serve, il passaggio legislativo di quanto già da esse indicato nelle relative proposte di legge. È una questione più ampia, un problema generale di rapporti istituzionali tra giunte e consigli.

Molte conferme di questa situazione sono arrivate con le interviste ad alcuni consiglieri regionali veneti, membri della Commissione per i rapporti comunitari. Il presidente della Commissione stessa a questo proposito afferma (intervista n. 8):

Sicuramente la materia comunitaria prevede degli approfondimenti e delle conoscenze che non sono per tutti i consiglieri. La commissione si era data proprio questo ruolo, di fare da cinghia di trasmissione e consentire momenti di formazione-informazione dei consiglieri che, non dimentichiamolo, sono coloro che fanno le leggi e che quindi dovrebbero avere ben presente l'evoluzione anche legislativa dei processi comunitari.

Un altro Consigliere membro della Commissione speciale per i rapporti comunitari del Consiglio regionale del Veneto (intervista n. 7), afferma che:

È una materia così complessa anche nella sua definizione che, alla fine, al Consiglio sfugge un po'. Servirebbe una legge di procedura, per quanto riguarda il rapporto con la Comunità Europea, in particolare per disciplinare il sistema di finanziamento dei fondi strutturali, che rischiano di essere più una copertura a posteriori delle domande che vengono fatte da parte di privati, piuttosto che una strategia selettiva, di qualità ed efficacia. Servirebbe una legge di procedura che imponga delle modalità di selezione di questi progetti.

La necessità di porre un controllo politico sulla gestione dei finanziamenti comunitari è legittima, ma dalle interviste emerge anche la materiale difficoltà di adattare i tempi e i modi della politica a quelli, colmi di scadenze e aspetti tecnici e finanziari molto complessi, delle procedure di erogazione e programmazione

comunitaria. È per questo che le tematiche dei fondi strutturali sono in tutte e tre le regioni monopolio esclusivo dell'esecutivo e degli uffici della Giunta. Come spiega il Dirigente Unità complessa cabina di regia - Direzione programmi comunitari del Veneto (intervista n. 10):

Noi ogni anno siamo tenuti a relazionare sull'andamento dei programmi comunitari. È una relazione approvata prima dalla Giunta come delibera, contiene tutte le spese, come siamo messi, le difficoltà, i successi...poi la prima commissione consiliare, che si occupa della programmazione, la approva. Non è mai successo che non approvasse, è normale che la commissione approvi una cosa approvata dalla Giunta della stessa maggioranza.

Sul rapporto con i consiglieri, il Dirigente Unità complessa cabina di regia - Direzione programmi comunitari del Veneto (intervista n. 10) afferma:

Spesso i consiglieri non sanno di cosa stiamo parlando, oppure a volte c'è attenzione specifica su una cosa, ma di solito lo vieni a sapere, ti organizzi prima, è lo stesso a cui interessa che te lo dice...se ci fossero problemi comunque c'è una negoziazione informale [...]. Comunque credo che solo adesso ci si stia rendendo conto di come questi benedetti programmi comunitari, in questo periodo di vacche magre, siano una delle poche se non l'unica fonte di finanziamento aggiuntivo per le regioni, la classe politica comincia a capirlo, il problema non è più andare a vedere se nel comune dove sono stato eletto è stata finanziata la piazzetta, si comincia ad avere una visione più complessa della faccenda.

Anche il funzionario dell'Assemblea legislativa dell'Emilia Romagna (intervista n. 17) conferma questa visione:

Siamo una delle regioni più virtuose, assieme anche a Veneto e Lombardia, per quanto riguarda la capacità di spesa dei fondi strutturali. Però ho l'impressione, sentendo anche colleghi di altre regioni, che non ci sia un'adeguata preparazione rispetto all'Unione Europea; la rappresentanza politica tende a sottovalutare il rapporto con l'UE, non ne ha la esatta percezione.

Una delle attività svolte per questa legislatura dalla Commissione rapporti comunitari è stata l'elaborazione di un progetto di legge regionale<sup>42</sup> sulla “Partecipazione della Regione Veneto al processo normativo e procedure di esecuzione degli obblighi comunitari”, che prevede una complessiva ri-organizzazione dei ruoli di Giunta e Consiglio sui temi europei, in particolare predisponendo uno schema procedurale per l'adozione annuale di una legge comunitaria regionale di recepimento del diritto comunitario, e stabilendo un obbligo di informazione della Giunta nei confronti del Consiglio regionale in ordine all'utilizzo delle risorse e fondi comunitari. Viene predisposto inoltre un sistema di informazione congiunto di giunta e Consiglio nei confronti dei cittadini, enti pubblici ed imprese al fine di assicurare un'organica informazione e di migliorare la conoscenza delle materie oggetto delle politiche comunitarie. Queste proposte però sono difficilmente conciliabili con la modalità di lavoro dei tecnici che si occupano di programmazione comunitaria:

La proposta di legge così come la ricordo prevede passaggi che potrebbero essere incompatibili con l'attività dei bandi...richiede cioè che ogni singola azione gestionale debba passare per il Consiglio o per la commissione consiliare competente. È un po' difficile da applicare questo aspetto, perché non possiamo fare un bando e aspettare che la commissione consiliare si riunisca, possono passare dei mesi, e in questo contesto dobbiamo rispettare delle forti scadenze. Un monitoraggio politico lo capisco, ma magari con gli altri strumenti a disposizione come le interrogazioni (intervista n. 10).

L'Emilia Romagna ha approvato a maggio 2007 una legge simile, la l. r. 16/2008, che riordina le norme di partecipazione della Regione alla formazione alla attuazione del diritto dell'Unione Europea<sup>43</sup>. Tale legge stabilisce che una relazione (annuale)

---

<sup>42</sup> P.d.l. n. 243/2007, che andrebbe a modificare l'attuale l. r. 30/1996.

<sup>43</sup> Il primo esempio è stato quella del Friuli Venezia Giulia, l. r. 2 aprile 2004, n. 10, “Disposizioni sulla partecipazione della Regione Friuli Venezia Giulia ai processi normativi dell'Unione Europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari”. La legge regola anche la fase c. d. discendente: la “legge comunitaria regionale” è uno strumento di cui si stanno dotando anche altre regioni e che, analogamente alla c.d. legge comunitaria nazionale, provvede al recepimento delle direttive adottare

riferita allo stato di attuazione del diritto comunitario nell'ordinamento regionale accompagni la legge comunitaria regionale nella trasmissione al Governo della legge stessa; mentre, pur senza fornire ulteriori indicazioni in merito, la legge stabilisce che il Presidente della Regione riferisca al Consiglio delle iniziative e dei compiti svolti nell'ambito della partecipazione regionale alla formazione del diritto comunitario (art. 2 e 3, l.r. n.6/2004). Pur prevedendo una sessione annuale del Consiglio dedicata alla relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento comunitario e una legge comunitaria regionale che provvede al recepimento delle direttive nelle materie di competenza regionale, non viene previsto alcun controllo riguardante la politica di coesione o la gestione dei fondi strutturali, come si vorrebbe fare nella Regione Veneto.

Per quanto riguarda la Provincia di Trento, la l.p. n. 7/1979 prevede la possibilità di disporre il periodico adeguamento della legislazione provinciale all'ordinamento comunitario, nell'ambito della più ampia legge annuale di adeguamento. Il contenuto della legge comprende il recepimento di norme dell'ordinamento comunitario o l'adeguamento allo stesso della vigente legislazione provinciale. Fino ad oggi, peraltro, l'adeguamento provinciale ad obblighi comunitari risulta però essere avvenuto, piuttosto, con l'utilizzo di leggi finanziarie o di leggi di settore.

Per quanto riguarda la fase discendente del diritto comunitario, l'obiettivo di queste leggi è di stabilire delle norme procedurali che permettano di suddividere meglio tra giunta e Consiglio regionale le competenze riguardanti l'applicazione delle politiche comunitarie, coinvolgendo maggiormente il Consiglio non su tutte le misure e gli interventi che hanno a che fare con l'Unione Europea, ma soltanto su alcuni ambiti in linea con l'esercizio delle prerogative di un organo legislativo<sup>44</sup>.

---

dall'Unione Europea nelle materie di competenza nazionale.

<sup>44</sup> Visti «i limitati adempimenti provinciali, la Provincia autonoma di Trento esclude espressamente il ricorso alla legge comunitaria perché sproporzionata» (Camera dei deputati 2007). Nonostante questo



A parte la questione giuridica e legislativa, l'Emilia Romagna ha inteso in modo completamente diverso il possibile ruolo della sua Assemblea legislativa nel campo delle materie comunitarie. Prima della riorganizzazione del 2001 si trattava di una delle poche regioni ad avere un ufficio specifico denominato Ufficio per le politiche comunitarie<sup>45</sup>. L'ufficio è stato successivamente eliminato e al suo posto esiste una figura dirigenziale inserita nel Servizio comunicazione, relazioni esterne e cerimoniale, dedicata alla progettazione per lo sviluppo delle iniziative con 'Unione Europea. Tali iniziative consistono essenzialmente nell'organizzazione, ogni anno, di un certo numero di progetti finanziati dall'assemblea legislativa. Dalle parole del funzionario che dirige e coordina questi progetti (intervista n. 17):

Noi non siamo la giunta, il nostro ruolo è diverso da quello di un assessorato ad esempio all'agricoltura e alla formazione professionale...diversi sono anche i progetti e la piattaforma progettuale. Noi ci siamo specializzati nella promozione di tutto ciò che va sotto al concetto di cittadinanza europea, sulla partecipazione e coinvolgimento dei cittadini per ciò che riguarda l'UE come momento di democrazia, crescita [...]. Partiamo dalla consapevolezza che c'è una difficoltà oggettiva di comprensione e comunicazione proprio del funzionamento delle istituzioni comunitarie, e il nostro target sono i giovani, gli studenti, le scuole, e quindi anche insegnanti e docenti.

L'Assemblea legislativa non tocca i temi della programmazione e dei fondi strutturali, e tratta tematiche come la partecipazione democratica e l'informazione e la promozione dell'Unione Europea. A questo proposito i primi progetti sono stati dei seminari formativi rivolti ai docenti delle scuole elementari, medie e superiori

---

l'attribuzione delle competenze legislative, in quanto regione a statuto speciale, comprende un maggior numero di materie e campi di applicazione. È anche per questa ragione probabilmente che, pur trattandosi di una realtà più piccola, la provincia ha un servizio legislativo molto attrezzato e informato sulle materie europee. A questo proposito, per avere assistenza per quanto riguarda la sua attività legislativa, ha istituito un Comitato legislativo costituito da docenti di diritto con particolare curriculum ed esperienza che assiste e supporta il servizio legislativo di giunta e Consiglio attraverso pareri e proposte.

<sup>45</sup> L'ufficio era stato creato all'inizio degli anni '80 ed è stato a lungo l'unico nei Consigli delle regioni italiane (intervista n. 17).

dell'Emilia Romagna, con la realizzazione di una rete di insegnanti in tutta la regione<sup>46</sup>.

Sempre dall'intervista al responsabile di questi progetti:

Ci siamo creati uno zoccolo duro di rapporti con le nostre scuole, una rete robusta di scuole dell'Emilia Romagna che ormai dialoga organicamente, strutturalmente con una rete di scuole europee. Il nostro ruolo di ente pubblico è di creare le condizioni, le possibilità per cui le scuole possano sviluppare questo percorso di rapporti con altre scuole dei 27 paesi europei, più Norvegia e Turchia, attraverso un'articolazione capillare che abbiamo costruito negli anni. Per farlo abbiamo costituito dei gruppi di lavoro, abbiamo creato con l'Ufficio scolastico regionale, un gruppo di docenti e le autorità scolastiche un accordo per gestire questi progetti con accordi di partenariato.

Quali strutture si occupano di simili attività di promozione dei valori dell'integrazione europea in Veneto e nella provincia di Trento? Per quanto riguarda il Veneto è soprattutto la Sede di Bruxelles; dal 2004 ad esempio è attivo il *Progetto Schuman*, un concorso annuale sull'Europa per le scuole venete in occasione della Festa dell'Europa il 9 maggio. Per quanto riguarda la Provincia di Trento queste attività vengono svolte in modo coordinato da Servizio rapporti comunitari e Sviluppo locale, CDE e Ufficio di Bruxelles<sup>47</sup>.

Dal 2005 l'Assemblea legislativa dell'Emilia Romagna ospita anche l'Antenna Europe Direct, e grazie all'accordo tra Assemblea legislativa e dell'*Info point Europa*

---

<sup>46</sup> A questi, si susseguono progetti come iniziative, incontri, dibattiti, concorsi, viaggi e scambi culturali indirizzati ai giovani e agli studenti delle scuole emiliane. Ogni settembre viene presentata la lista di progetti per l'anno successivo, che viene approvata dall'assemblea legislativa. «Svolgiamo decine e decine di progetti, anche non necessariamente in riferimento alle istituzioni europee. Ad esempio abbiamo organizzato viaggi studio ad Auschwitz o in Germania per trasmettere il rapporto diretto che c'è tra la fine della seconda guerra mondiale e la nascita delle Comunità Europee. Oppure fare sì che si incontrino scuole di diversi paesi per parlare di partecipazione, cittadinanza europea, tolleranza e diritti umani» (intervista n. 17). Il lavoro si avvia attorno al dirigente che, una volta attivati i progetti, raccoglie attorno a sé altre professionalità e funzionari dell'assemblea legislativa, appartenenti anche ad altre direzioni, che compongono uno staff coordinato di volta in volta sui vari progetti determinati di anno in anno.

<sup>47</sup> A questo proposito esiste anche la legge regionale 10/ 1988 del Trentino Alto Adige ("Iniziative per la promozione dell'integrazione europea e disposizioni per lo svolgimento di particolari attività di interesse regionale") che finanzia Comuni, altri enti pubblici, enti e associazioni aventi sede nella Regione Trentino-Alto Adige per conferenze, convegni, dibattiti, incontri e scambi di esperienze, gemellaggi, attività di studio e di ricerca, valorizzazione dei gruppi etnici e delle minoranze ed altre iniziative.

del Comune di Bologna è stata prevista l'integrazione e la complementarietà dei servizi di documentazione e informazione europea e l'attivazione di due punti informativi strutturati su due livelli di prestazione: quello del Comune di Bologna per l'informazione di base, quello dell'Assemblea legislativa per le informazioni consulenziali e per far fronte a richieste complesse e specialistiche. Un'ulteriore conferma di come gli uffici dell'Assemblea legislativa, solitamente "ai margini" del discorso sulle politiche europee, sono riusciti a ritagliarsi un ruolo importante e riconosciuto a livello locale e internazionale<sup>48</sup>, costruendo una rete multilivello che mette in comunicazione gli attori locali con altre realtà europee, attraverso una costante attività di partenariato e concertazione con le parti interessate.

#### **4.7. Tre differenti modelli organizzativi.**

Questa analisi ha voluto mettere in evidenza le differenti soluzioni organizzative che le regioni hanno messo in atto per occuparsi delle questioni europee; in particolare, mi sono concentrata su alcuni ambiti che sono emersi dalle interviste e che ho ritenuto particolarmente significativi: gli uffici preposti alla gestione dei fondi strutturali, il ruolo dei Consigli regionali e le strategie di comunicazione ed informazione. Analizzando le strutture amministrative (nelle giunte e nei Consigli regionali) che a Trento, Venezia e Bologna si occupano degli affari comunitari abbiamo potuto cioè individuare delle differenze in termini di stili amministrativi, modelli di *governance* regionale, esempi di partnership con altri enti locali. Il diverso grado di apprendimento culturale da parte dei vertici regionali è influenzato in modo imprescindibile dalle

---

<sup>48</sup> Aspetto unico tra le tre regioni, l'assemblea legislativa dell'Emilia Romagna e il dirigente che si occupa di questi progetti hanno creato una serie di contatti diretti ed autonomi anche con le DG della Commissione europea che si occupano di istruzione, cultura e politiche giovanili.

diverse culture di governo locale che caratterizzano i tre casi studio, ma anche dal tipo di istituzioni e dal grado di autonomia che caratterizza la loro attività legislativa, come dimostra il caso della Provincia di Trento.

In questo capitolo sono stati presentati i risultati della ricerca riguardo all'organizzazione della struttura amministrativa regionale per adeguarsi alla gestione degli affari europei. Dalle interviste sono emersi alcuni indicatori molto importanti che hanno reso possibile una comparazione tra le tre regioni su ambiti diversi ma complementari tra loro. La tab. 17 riassume gli aspetti più significativi emersi dalle interviste e fornisce il quadro delle analogie e delle differenze riscontrate tra le regioni.

Una prima differenza riguarda i compiti affidati al dipartimento che si occupa di materie comunitarie; mentre in Veneto e Trentino sono questi uffici, "europeizzati" per definizione, ad occuparsi di scrivere il POR e di gestire le attività legate ai fondi strutturali (con eccezione delle azioni legate al FSE), in Emilia Romagna queste attività sono delegate al Servizio Attività produttive. Il Servizio politiche europee e relazioni internazionali emiliano gestisce solo la parte relativa alla Cooperazione territoriale, svolge una funzione di informazione, anche contribuendo alla realizzazione dei portali regionali sull'Europa, e funge da punto di coordinamento per le altre strutture regionali che si occupano di UE.

Questo dato ci induce a pensare che in Emilia Romagna esista una maggiore diffusione delle materie comunitarie (sia in termini di conoscenze che di competenze tecniche) all'interno di aree di *policy* che non sono quelle della programmazione territoriale e delle relazioni internazionali, solitamente unici contesti, nella struttura regionale, nei quali si dialoga autonomamente con il livello di governo europeo.

Tabella 17: L'organizzazione delle tre Regioni per la gestione delle tematiche europee.

	<b>Veneto</b>	<b>Emilia Romagna</b>	<b>Provincia di Trento</b>
<b>Struttura/servizio “affari comunitari”</b>	Direzione Programmi Comunitari	Servizio politiche europee e relazioni internazionali	Servizio rapporti comunitarie e sviluppo locale/Ufficio fondi strutturali.
<b>Principali funzioni del servizio “affari comunitari”</b>	Gestione del POR FESR	Gestione POR FESR solo per la parte obiettivo 3; informazione generale sui FS	Gestione del POR FESR
<b>Ruolo di coordinamento da parte del servizio “affari comunitari” con le altre strutture regionali in tema di rapporti con l'UE</b>	U.C. Cabina di Regia (coordinamento prevalentemente formale) Segreteria generale della programmazione. Per i FS Coordinamento nell'ambito del CdS.	Coordinamento da parte del Servizio politiche europee e relazioni internazionali; Ruolo di ERVET nel Tavolo interdipartimentale sul piano delle RI.	Coordinamento attuato tramite rete dal Servizio rapporti comunitari nei confronti degli altri settori con lo scopo di incentivare la partecipazione a programmi comunitari.
<b>Ricorso a collaborazioni esterne e consulenze</b>	Possibilità di consulenze e collaborazioni a progetto in caso di determinate necessità legate a progetti e scadenze	Assistenza tecnica e aiuto di ERVET; possibilità di consulenze e collaborazioni a progetto in caso di determinate necessità legate a progetti e scadenze.	Possibilità di consulenze e collaborazioni a progetto in caso di determinate necessità legate a progetti e scadenze
<b>Partenariato con gli interessi economici ed enti locali regionali</b>	Ruolo fondamentale di Unioncamere Veneto – Eurosportello per quanto riguarda la gestione di molte <i>issues</i> legate all'Europa (es.: formazione).	Cooperazione molto stretta con enti locali regionali; presenza della Regione come punto di riferimento	Ruolo del Servizio rapporti comunitari all'interno del <i>Network UE</i> .
<b>Ruolo dei Consigli regionali</b>	Poco coinvolgimento; Commissione rapporti comunitari attualmente non più attiva.	Progettualità su promozione della cittadinanza europea e integrazione europea, <i>networking</i> con istituti scolastici e altre regioni europee.	Poco coinvolgimento; Commissione Commissione per i Rapporti internazionali e con l'Unione Europea attualmente poco attiva
<b>Attività di informazione e comunicazione sulle materie europee</b>	Scarsa presenza di informazione sui siti istituzionali. Informazioni sui fondi a gestione diretta soprattutto da Unioncamere.	Attivazione di numerosi portali tematici sulle questioni europee, dedicate a differenti target di utenti, in collaborazione con ERVET e Sede a Bruxelles.	Scarsa presenza di informazioni sui siti istituzionali. Ruolo del CDE; collaborazione con Sede a Bruxelles e CDE per rivista <i>Europ.a.</i>

Per questa ragione è possibile affermare che il Servizio politiche europee della Regione Emilia Romagna ha “superato” la fase di mera gestione dei fondi strutturali (se non quelli legati all’Obiettivo 3), e si occupa di coordinare tutte le strutture che, in altri ambiti di intervento della regione, hanno a che fare con *issues* comunitarie, oltre a svolgere attività di informazione, ad esempio attraverso i portali informativi della Regione.

Esistono differenti soluzioni per attivare la collaborazione e il coordinamento tra dipartimenti che si occupano “genericamente” di materie comunitarie e le altre aree di *policy* regionale, aspetto fondamentale per evitare che l’europeizzazione e l’adattamento organizzativo e cognitivo riguardi soltanto una parte circoscritta e “isolata” dell’amministrazione regionale. Nel caso veneto è stata creata l’Unità complessa Cabina di regia, con lo scopo di coordinare i vari organismi tecnici che lavorano su questioni attinenti ai rapporti con l’UE; si tratta tuttavia di una struttura di carattere prevalentemente formale, e che non sembra essere particolarmente utilizzata per dare vita ad un effettivo dialogo intersettoriale. In Trentino è stata scelta una soluzione diversa, in altre parole un coordinamento informale tra i responsabili dei diversi servizi che il Servizio rapporti comunitari e sviluppo locale cerca di coinvolgere e di informare sulle possibilità di progettazione e di conoscenza dei principali programmi europei.

Per quanto riguarda il personale, in tutte e tre le regioni emergono notevoli difficoltà per quanto riguarda la gestione dell’attività inerenti ai fondi strutturali e alla programmazione comunitaria, a causa di insufficienza di personale, mancanza di competenze e conoscenze in alcuni settori regionali, presenza di scadenze e tempi di intervento molto brevi. In tutte e tre le regioni si ricorre, talvolta, all’utilizzo di collaboratori a progetto e ad alcune forme di consulenza esterne. Queste collaborazioni non sempre sono seguite da assunzioni nell’organico regionale; ciò significa che spesso le regioni fanno uso, per le loro necessità incombenti, di risorse professionali che poi

non sempre rimangono all'interno dell'amministrazione regionale, con una "perdita" in termini di competenze e conoscenze acquisite.

A questo proposito, la Regione Emilia Romagna ha arginato questa tendenza utilizzando la sua agenzia regionale ERVET, che fornisce assistenza tecnica e aiuto alle strutture regionali per quanto riguarda le questioni europee, la gestione dei programmi comunitari e la stesura dei documenti di programmazione europea. Altre conferme di un'organizzazione più avanzata da parte dell'Emilia Romagna sono rappresentate dal ruolo di "promozione europea" dell'Assemblea legislativa e dal forte investimento in materia di comunicazione, informazione e formazione sulle questioni europee.

Ciò non significa che Veneto e Provincia di Trento non si siano attivate sotto questi aspetti. L'impressione che emerge dai dati a nostra disposizione è piuttosto che alcune "tappe" del processo di europeizzazione, già consolidate e superate da tempo in Emilia Romagna, nelle altre due regioni siano ancora in corso o siano semplicemente state affrontate più tardi<sup>49</sup>. Le cause possono essere ritrovate proprio nelle differenti culture di governo locale e nella maggiore congruenza tra il modello di *governance* regionale emiliana e le procedure comunitarie.

Molto diverso è, per quanto concerne la Regione Veneto, la sinergia con le categorie economiche e in particolare con Unioncamere Veneto, rapporto che non è stato riscontrato in Emilia Romagna e Trentino. Unioncamere Veneto è una struttura molto impegnata sul fronte europeo, sia per quanto riguarda la progettazione che la formazione. In alcuni casi Unioncamere svolge in Veneto delle attività che, in Emilia Romagna e Trentino, sono svolte dall'autorità regionale, come ad esempio la formazione e l'informazione, rivolta anche agli enti locali, riguardo a bandi e opportunità di finanziamenti comunitari.

---

<sup>49</sup> Alcune di queste tappe può darsi che non vengano mai affrontate, poiché non esiste un univoco percorso di europeizzazione, comune a tutte le regioni.

Le differenze e analogie riscontrate in questa analisi rappresentano quindi una base di partenza per l'analisi delle diverse modalità di attivazione e di utilizzo dei canali di accesso all'Unione Europea da parte degli uffici analizzati e del ceto politico ed amministrativo che li governa; prima di trarre le debite conclusioni della ricerca, è necessario perciò completare il quadro e descrivere come, partendo dagli organismi amministrativi analizzati in questo capitolo, le regioni mettano in atto le reti di collegamento multilivello con le istituzioni della comunità europea e con le altre regioni europee. Una volta acquisito un quadro generale sui modi di regolazione regionali e sulle logiche di azione sottese agli uffici che si occupano di affari europei, è possibile esaminare come cioè tali uffici utilizzano i canali di accesso alle istituzioni europee e costruiscano *network* con altri enti sub-statali europei.



## **CAPITOLO 5**

### **L'UTILIZZO DEI CANALI DIRETTI E INDIRETTI DI ATTIVAZIONE REGIONALE NEI TRE CASI STUDIO.**

#### **5.1. I canali indiretti di partecipazione alla fase ascendente del diritto comunitario.**

Nel capitolo 2 abbiamo elencato le attività para-diplomatiche e i canali di attivazione utilizzati dalle regioni per accedere all'arena politica europea e rappresentare, presso tale arena, i propri interessi. Proseguiamo ora analizzando l'attivazione delle tre regioni prese in esame per quanto riguarda i canali di accesso alle istituzioni europee (diretti o mediati attraverso lo Stato), dando anche uno sguardo alle attività di partenariato e *networking*.

Per analizzare i dati sull'attivazione regionale nell'arena politica europea è possibile iniziare mettendo in evidenza le diverse modalità di partecipazione alle procedure, previste dallo Stato italiano per la partecipazione delle regioni alla fase ascendente del diritto comunitario, ovvero dei canali ad accesso *mediato*, nel senso che la comunicazione e il dialogo verso le istituzioni comunitarie non avviene in modo diretto, ma passa attraverso i ministeri e i vertici nazionali. Questi canali permettono che la “volontà regionale” raggiunga il governo centrale. Le regioni possono cioè venire coinvolte, anche se solo indirettamente, nella fase di negoziazione e discussione che lo Stato conduce in sede di Consiglio dell'Unione Europea.

Come si è detto (par. 2.3), gli strumenti messi a disposizione dall'ordinamento italiano a questo proposito sono le Conferenze Stato-Regioni e la Rappresentanza permanente presso le istituzioni europee (Italrap).

Per quanto riguarda il sistema di trasmissione degli atti da parte del governo centrale, che dovrebbe permettere alle regioni di comunicare al governo i loro pareri su atti comunitari in via di approvazione, dalla ricerca emerge una generale insoddisfazione da parte dei funzionari regionali sui tempi e sulle modalità di tale trasmissione. A questo proposito, dall'intervista al funzionario incaricato di seguire l'attività della Commissione per i rapporti internazionali e con l'Unione Europea di Trento (intervista n. 25):

In base alla legge 11/2005 la Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali e provinciali fa pervenire l'elenco delle bozze di atti in corso di elaborazione presso l'UE al fine di ottenere eventuali osservazioni che il governo riporterà in sede europea. Questo meccanismo così com'è in tutte le regioni è zoppo. Le informazioni arrivano in maniera numerosissima, ma quasi mai sono state restituite delle osservazioni. Anche perché i termini della legge sono di venti giorni, è abbastanza impossibile. C'è una ricerca di soluzioni organizzative per poter rendere possibile questa forma di partecipazione dei Consigli regionali ma non c'è ancora una soluzione...il capofila sui Consigli regionali è l'Emilia Romagna, di questa cosa presso l'Emilia Romagna se ne occupa addirittura il presidente del Consiglio regionale.

Il Governo non è tenuto ad attendere la pronuncia regionale nel caso in cui le osservazioni non pervengano entro la data indicata all'atto di trasmissione dei progetti. In tal caso, esso procede nelle attività che gli competono e la fase ascendente prosegue senza le osservazioni regionali.

In Emilia Romagna le difficoltà oggettive di analisi e formulazione di pareri sugli atti trasmessi dal ministero sono state affrontate creando un piccolo gruppo di lavoro tra gli uffici legislativi della Giunta e quelli del Consiglio regionale, per fare in modo che la procedura venga condotta nei tempi previsti. È forse per questo motivo che, come compare nel *Rapporto sulla legislazione delle Regioni* (2007), nel 2006 l'unico caso di effettiva formulazione e trasmissione di proprie osservazioni al Governo è arrivato dall'Emilia Romagna, che ha espresso il proprio parere con la risoluzione n. 953 del 7

febbraio 2006 sulla proposta di direttiva del Parlamento e del Consiglio Europeo relativa ai servizi nel mercato interno (direttiva Bolkestein).

Sicuramente questa differenza con le altre regioni in termini di attivismo regionale sui canali di accesso indiretti promossi dallo Stato va vista anche in relazione al fatto che L'Emilia Romagna attualmente è a capo, tramite il suo Presidente, della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome.

Per i rapporti istituzionali con lo Stato italiano, anche in merito alla collaborazione Stato-Regioni nella fase ascendente del diritto comunitario, le regioni hanno predisposto delle sedi a Roma. Il Servizio politiche di concertazione istituzionale dell'Emilia Romagna, con l'ufficio di Roma, è inserito nel Gabinetto della presidenza della Giunta. La sede romana del Trentino è denominata Servizio relazioni istituzionali, e si trova all'interno del Dipartimento affari generali e istituzionali, mentre in Veneto la Direzione sede di Roma fa parte della Segreteria affari generali, assieme alla sede di Bruxelles.

Le sedi si occupano principalmente del collegamento tra le giunte e gli organi centrali dello Stato per tutte le esigenze operative nei rapporti con gli organi costituzionali; si occupano di curare la partecipazione alle conferenze istituzionali e raccogliere la documentazione inerente l'attività legislativa e d'informazione e gli atti della pubblica amministrazione centrale comunque attinenti temi di interesse regionale. La sede dell'Emilia Romagna a Roma ha anche un ruolo di coordinamento e gestione dei lavori della Conferenza delle Regioni, e per questo motivo il suo sito web<sup>1</sup> fornisce tutte le informazioni sulle attività e ordini del giorno delle conferenze<sup>2</sup>.

Un altro canale che lo Stato mette a disposizione è la Rappresentanza

---

<sup>1</sup> <http://www.regione.emilia-romagna.it/wcm/sederoma/index.htm>.

<sup>2</sup> Veneto e Trentino non hanno uno spazio web così sviluppato per la loro sede a Roma. Si tratta di pagine dei siti delle giunte all'interno delle quali è possibile avere notizie sulle funzioni e competenze delle sedi e sul personale addetto.

Permanente dell'Italia presso le Istituzioni comunitarie. Questa sede è un punto di riferimento per le regioni innanzitutto perché rappresenta il governo italiano a Bruxelles, e facilita così le relazioni tra Regioni e Governo italiano (e quindi con il Consiglio dell'Unione) per quanto riguarda la posizione italiana in seno all'UE. Questo collegamento avviene soprattutto tramite i rapporti diretti tra Italrap e le rappresentanze regionali a Bruxelles. Attualmente, la Provincia autonoma di Trento è l'unica tra le tre regioni analizzate ad avere un suo esperto dell'amministrazione provinciale all'interno di Italrap, come previsto dalla legge.

Dalle interviste abbiamo cercato di ricostruire il rapporto tra la Rappresentanza permanente e gli uffici di collegamento a Bruxelles. Più che un canale utilizzato dai vertici regionali per influenzare il *policy-making* comunitario, si tratta di un punto di riferimento diplomatico, burocratico ed istituzionale per tutte quelle attività e azioni che le regioni non sono abilitate a svolgere autonomamente in ambito europeo.

Come spiega l'intervista ai funzionari dell'Emilia Romagna, sede di Bruxelles (intervista n. 15):

Italrap è un interlocutore fondamentale qui a Bruxelles, anche perché fino ad oggi le regioni non sono autorizzate a partecipare ad esempio ai lavori del Consiglio. Se vogliamo avere informazioni rispetto ai rapporti con queste istituzioni dobbiamo per forza “passare” per la Rappresentanza. Ci sono anche dei dossier che dal punto di vista legislativo vanno gestiti ad un livello di governo che non è quello regionale, ma che magari interferiscono su interessi regionali. L'unico modo che abbiamo per poter collaborare e agire su questi dossier è di lavorare in stretto contatto con Italrap. Anche per quanto riguarda gli aiuti di stato, ambito che viene gestito assolutamente in collaborazione con la Rappresentanza, come anche gli appalti pubblici.

È ovvio che la Rappresentanza non è solo un ufficio di “supporto”, ma una vera e propria sede diplomatica in seno alle istituzioni europee. Dall'intervista ad un consulente della sede a Bruxelles del Veneto (intervista n. 4):

L'interesse italiano si presume sempre che sia difeso dal Consiglio. Che significa che è difeso dalla Rappresentanza permanente. E quindi almeno a livello generale si suppone che sia l'Italrap ad occuparsene. Solitamente sono spesso criticati di essere una "fortezza", perché la Rappresentanza permanente dell'Italia presso l'UE per obbligo prende ordine soltanto dalla Presidenza del Consiglio. Quindi ovviamente qualunque indicazione venga anche da un tavolo di lavoro congiunto di tutti gli attori italiani sulla materia, la Rappresentanza permanente d'Italia può tenerne conto solo fino ad un certo punto, perché in realtà è tenuta a fare gli interessi, ad agire sulle indicazioni che gli vengono da Roma, e non su indicazioni che raccoglie a Bruxelles. Non è che ogni tanto Italrap fa delle belle riunioni con gli uffici di Bruxelles. Sono i vari ministeri a Roma che su una materia, su ciascuna proposta che è in discussione in Europa, fanno delle riunioni di coordinamento a Roma chiamando le rappresentanze a Roma delle regioni, per vedere cosa ne pensano e tutte le Conferenze Stato-Regioni.

Il rapporto tra Rappresentanza del Governo italiano e le sedi regionali presenti a Bruxelles non è esattamente di tipo ufficiale ed istituzionale, come invece avviene a Roma; si tratta più che altro di collaborazione e reciproco scambio di informazioni. Dall'intervista ad un funzionario della sede del Veneto a Bruxelles (intervista n. 1):

C'è un rapporto su certi dossier, meno su altri. C'è nel senso che molte volte la Rappresentanza ha tenuto anche incontri su formazione e scambio di informazioni anche con altre regioni, noi partecipiamo, se abbiamo bisogno di informazioni spesso li contattiamo.

Da questo punto di vista la formazione della posizione negoziale italiana non passa dalle sedi regionali a Bruxelles. Non esiste cioè un "sistema paese" coordinato in modo organico nella capitale europea, ma soltanto delle forme di collaborazione su alcuni aspetti.

## **5.2. Gli uffici regionali di collegamento a Bruxelles.**

Si analizzeranno ora gli uffici di collegamento di Veneto, Emilia Romagna e Provincia Autonoma di Trento, mettendo in evidenza le modalità organizzative, la

composizione e le funzioni della sede, le principali attività e il collegamento con le altre strutture regionali. Gli uffici di rappresentanza delle regioni a Bruxelles rappresentano forse la forma più evidente e tangibile dell'attivazione regionale in seno all'UE. In qualsiasi modo si voglia chiamarli (uffici di rappresentanza, uffici di collegamento, sedi distaccate, antenne regionali, ecc.), essi sono la principale struttura di contatto diretto tra il livello regionale e le istituzioni europee.

Lo scopo principale della presenza degli uffici regionali a Bruxelles è quello di avere una “ambasciata” che aiuti a mantenere le relazioni con i centri decisionali europei, creando reti di partenariato con le altre regioni europee e fornendo supporto e informazioni alle rispettive sedi centrali. Il primo obiettivo della presenza regionale tramite un'apposita sede è quindi quello di avere accesso, più facilmente e più velocemente, alla maggiore quantità possibile di dati che possono interessare da vicino la regione e il suo territorio. Questi dati riguardano *in primis* le possibilità di finanziamento e di accesso ai bandi dei vari programmi europei, anche in relazione ai Fondi strutturali; la presenza a Bruxelles può aiutare ad esempio ad ottenere maggiori informazioni sui bandi che stanno per uscire o sullo sviluppo di nuovi programmi, ai quali la regione può essere interessata a partecipare. La funzione di rappresentanza a Bruxelles quindi non è per forza legata allo scopo di *ottenere* fondi europei, quanto piuttosto quella di instaurare un proficuo scambio di dati su questo argomento (Marks e Hooghe 2001).

Tali informazioni possono essere richieste anche da enti locali o attori economici territoriali, che hanno la possibilità di utilizzare l'ufficio come un'antenna presso l'intricato sistema istituzionale di Bruxelles, o come un collegamento stabile in grado di mettere in comunicazione istituzioni europee, ente regionale e componenti delle reti di *governance* territoriale.

Per svolgere questa funzione è fondamentale che l'ufficio riesca ad attivare una

serie di contatti con i funzionari delle istituzioni europee; gli uffici di rappresentanza costituiscono il canale d'accesso più diretto a disposizione delle regioni e, trovandosi a Bruxelles, possono dialogare “fisicamente” con i funzionari delle varie DG della Commissione che si occupano di questioni di interesse regionale (ad esempio DG regio, DG agri, ecc.). Questo dialogo non riguarda soltanto l'attivazione di bandi e finanziamenti, ma anche tutte le tematiche riguardanti la gestione dei progetti già avviati con forme di co-finanziamento, che implicano per la regione un continuo dialogo con i funzionari di riferimento. Gli uffici delle giunte, in Italia, mantengono un continuo dialogo con i funzionari della Commissione su moltissimi aspetti. Non v'è dubbio che il principale canale di comunicazione riguardi però la gestione dei fondi strutturali, per la quale ogni regione, come si è visto nel capitolo 4, ha un proprio funzionario di riferimento.

La sede di Bruxelles non mira quindi a sostituire il personale regionale che si occupa di programmazione comunitaria nel dialogo con la Commissione Europea, ma piuttosto ad esserne il braccio operativo, in grado cioè di dare una costante azione di supporto, per facilitare e filtrare le comunicazioni provenienti da tutti gli attori presenti a Bruxelles, tra cui anche la Rappresentanza permanente e le altre regioni provenienti da tutta Europa.

A queste funzioni si affianca anche un lavoro di mero supporto logistico, non per questo meno importante: la sede fornisce spazi fisici e assistenza tecnica da parte del personale esperto e multilingue, che i funzionari e i politici regionali utilizzano durante le loro visite a Bruxelles.

Come evidenzia Profeti (2003), le regioni si limitano ad una simile attività di informazione specialmente nei primi anni di apertura della sede a Bruxelles, quando per ovvia inesperienza si limitano a partecipare alle riunioni del Comitato delle Regioni e del Parlamento Europeo, in altre parole, nel far vedere che “si è presenti”. Si tratta di

una rappresentanza “statica”, che nel tempo è destinata a trasformarsi. Progressivamente, sempre più tempo viene dedicato alla ricerca e al mantenimento di contatti con altre regioni o enti locali dislocati in tutta Europa, nella ricerca di partner con cui realizzare iniziative comuni. Poiché ottenere tali contatti è fondamentale se si vuole prendere parte a reti multilivello e trovare dei partner per i progetti che riguardano l’ambito della cooperazione transfrontaliera, per molti uffici di collegamento questa diventa una delle attività più importanti in assoluto.

Dopo una prima fase di rodaggio, le sedi regionali tendono a modificare la loro azione per allargare la loro funzione diplomatica, non più soltanto “statica”, ma finalizzata a rappresentare in sede comunitaria gli interessi del territorio regionale. Ciò significa che le regioni a Bruxelles effettuano anche una vera e propria attività di *lobbying*, trasversale a tutte le altre funzioni (assistenza, *networking* e informazione). La sede di collegamento a Bruxelles agisce da portavoce delle richieste (che provengono dall’amministrazione regionale, dagli enti locali, o dai soggetti privati) presso le istituzioni comunitarie sfruttando la rete di contatti coi funzionari addetti delle DG competenti, fungendo da “apripista” per i negoziati con la Commissione (Brusati 2007). I contatti non si limitano però alla Commissione europea: si possono mantenere rapporti anche con i membri delle Rappresentanze permanenti presso il Consiglio e con gli europarlamentari eletti nel rispettivo collegio. Lo scopo è accompagnare e facilitare l’approvazione dei progetti regionali, ma può avvenire anche che la regione voglia far conoscere alle istituzioni comunitarie la sua posizione e le strategie che intende adottare su una determinata questione o atto normativo in fase di elaborazione, cercando di influire sulla fase ascendente del *decision-making* comunitario.

L’insieme degli uffici di rappresentanza delle regioni a Bruxelles è tutt’altro che omogeneo e presenta notevoli differenze. Seguendo la classificazione indicata dalle principali ricerche svolte su questo tema (Badiello 1998; Badiello 2000; Profeti 2003;



Profeti 2006; Alfieri 2004) troviamo innanzitutto quegli uffici regionali che rappresentano direttamente la regione come istituzione, e che perciò sono delle vere e proprie sedi distaccate dell'ente e fanno parte a tutti gli effetti del suo organigramma. Vi sono invece degli uffici dove la presenza regionale è mediata da altri organismi territoriali, come agenzie di sviluppo o camere di commercio, tramite delle convenzioni appositamente stabilite. Questo è il profilo scelto ad esempio dalla Basilicata, che si appoggia a Mondimpresa<sup>3</sup>, e dalla Calabria, che sfrutta la sede del proprio BIC (Business Innovation Centre).

Oltre a questa differenza tra uffici "istituzionali" e "non istituzionali", si possono distinguere quelle sedi che rappresentano l'ente *tout court* e quelle sedi dove invece ad essere ospitato è l'intero "sistema" della regione, comprendente quindi gli organi di governo locale e l'espressione degli interessi organizzati sul territorio: università, associazioni economiche, sindacati, ecc. In questo caso si parla di anche domiciliazione, per intendere il servizio di "ospitalità" offerto dalle sedi regionali agli altri attori del territorio che vogliono avere un punto di riferimento stabile a Bruxelles, dividendo costi e opportunità, con lo scopo di rappresentare in modo più coerente e armonioso l'insieme degli interessi regionali<sup>4</sup>. Esistono poi regioni che condividono la loro sede con altre regioni italiane (Tab. 18.), come le regioni del Centro Italia<sup>5</sup>, e altre, come le Province autonome di Trento e Bolzano, la cui sede è comune a regioni straniere, in questo caso la regione austriaca del Tirolo.

---

<sup>3</sup> Una società cui partecipano le Camere di commercio, la Confindustria, la Confcommercio, la Confartigianato e la Confagricoltura lucane.

<sup>4</sup> Alcune sedi regionali (Lombardia, Liguria) hanno adottato per questo motivo la denominazione di "Casa" proprio per sottolineare la presenza dei vari componenti del sistema istituzionale, socioeconomico e culturale della Regione.

<sup>5</sup> Toscana, Lazio, Marche, Umbria e Abruzzo hanno costruito un protocollo d'intesa che ha portato alla nascita di "Centritalia", la loro sede condivisa a Bruxelles; dal 1998 però questa intesa ha conosciuto fasi alterne, anche a causa dei cambi di colore politico delle giunte. Recentemente l'Abruzzo ha acquistato una sede per conto proprio.

Tabella 18: Le regioni italiane a Bruxelles attualmente presenti in sedi condivise con altre regioni.

Sede comune	Data di apertura	Regioni presenti
Euregio Tirolese	1995	Provincia di Trento, Provincia di Bolzano, Tirolo
Regioni del Centro Italia	1998	Toscana, Umbria, Marche, Lazio
Emilia Romagna con regione tedesca, francese, polacca	1994	Emilia Romagna, Hessen, Aquitaine, Wielkopolska
“Casa comune” Friuli-Venezia Giulia con alcuni membri dell’Euroregione Adriatica	2005	Friuli-Venezia Giulia, Carinzia, Regione Istriana, Cantone di Sarajevo
Euroregione Alpi-Mediterraneo	2008	Piemonte, Liguria, Valle d’Aosta, Provence-Alpes-Côte d’Azur e Rhône-Alpes

Fonte: nostra produzione su dati Comité des Régions (2008), siti ufficiali delle Regioni e interviste.

I motivi di questa scelta sono prima di tutto economici (condividere le spese e la gestione amministrativa di una sede porta notevoli vantaggi), ma anche politici, in quanto la sede comune può diventare un modo per esprimere una rappresentanza condivisa e consolidare forme di partenariato, tutelando degli interessi in comune.

Formalmente, ciò che può variare è anche la posizione dell’ufficio di Bruxelles all’interno dell’organigramma regionale. Dal punto di vista amministrativo molti uffici sono inseriti nei dipartimenti che si occupano di programmazione e fondi strutturali. Dal punto di vista politico, nella maggior parte dei casi la sede è alle dirette dipendenze della Presidenza; in alcuni casi fa parte invece di altri settori della giunta e fa riferimento ad altri assessorati.

Altrettanto numerose sono le soluzioni per quanto riguarda il personale impiegato negli uffici. Pur non essendo come le sedi dei *Länder*, paragonabili in quanto a dimensioni a delle vere e proprie ambasciate, alcune regioni hanno sviluppato un’organizzazione abbastanza complessa e presentano un discreto numero di funzionari impiegati presso la sede. Generalmente però, come emerge dalla ricerca di Profeti (2003), le regioni italiane presentano uffici di dimensioni ridotte, con la presenza, per

alcune di loro, anche di un unico funzionario: solitamente il direttore, affiancato da personale di segreteria<sup>6</sup>.

Questi funzionari, affiancati molto spesso da stagisti e collaboratori temporanei a progetto, possono essere dipendenti interni all'organico regionale, assunti tramite regolare concorso pubblico e distaccati in Belgio (in base ad esempio alle loro capacità e alla loro conoscenza delle lingue), mentre in altri casi invece la sede è totalmente composta da personale esterno alla regione, assunto ad hoc secondo altre procedure. Molto spesso le regioni adottano soluzioni miste, ad esempio con un unico funzionario regionale distaccato, coadiuvato però da una serie collaboratori, nonché da consulenti e stagisti.

In ogni caso, le funzioni della sede di Bruxelles e i compiti svolti dai suoi funzionari sono il risultato della specifica strategia politica delineata dalla regione e dalla sua Presidenza. I diversi modi in cui gli uffici sono strutturati e le diverse funzioni che vi vengono portate avanti rappresentano diverse idee su cosa significhi fare "rappresentanza" e rispecchiano le differenti modalità volute e costruite dall'amministrazione regionale per approcciarsi e mettersi in contatto con le istituzioni europee. Come mette in evidenza Bolgherini (2006, 132), gli studi sulla rappresentanza degli interessi territoriali hanno applicato al fenomeno degli uffici di collegamento due variabili in grado di spiegare il differente grado di attivazione regionale. Secondo quella socio-economica, sono le regioni più ricche ad avere la maggiore dotazione di risorse per attivarsi a livello europeo e aprire uffici a Bruxelles. Questa ipotesi è stata già

---

<sup>6</sup>La ricerca di Stefania Profeti, che risale al 2003, fornisce un'interessante panoramica di tutte e 21 le rappresentanze regionali. Il numero medio dei funzionari, tenendo conto di tutti gli impiegati e degli stagisti a rotazione, si aggirava nel 2003 a 4 persone in media, da un minimo di 1 per le Marche a un massimo di 11 per Lombardia e Veneto. Da una veloce ricerca sulla stampa (ad esempio <http://www.affariregionali.it/RassegnaStampa/SchedaRassegna.aspx?idRassegnaStampa=4569>) emergono alcuni dati (da noi non verificati) che, sull'onda delle proteste contro gli "sprechi" della Pubblica amministrazione, metterebbero in evidenza le spese esagerate portate avanti dalle regioni per insediarsi a Bruxelles.

largamente smentita, in quanto ad esempio non tiene conto della possibilità che siano invece le regioni in ritardo di sviluppo ad attivarsi con più forza, incentivate dalle opportunità e dai finanziamenti europei. In ogni caso, questa ipotesi non è interessante ai fini della nostra ricerca, in quanto abbiamo visto che tutte e tre le regioni appartengono alla fascia più alta della scala della ricchezza delle regioni europee per quanto riguarda la percentuale di PIL sulla media europea. Vista la presenza della Provincia Autonoma di Trento tra i casi studio è più interessante invece tenere in considerazione la variabile istituzionale, la quale sostiene che le regioni dotate di maggiori competenze e di un livello di autonomia politica più alto, si attivino più facilmente rispetto alle regioni appartenenti a stati accentrati o poco decentrati.

In questa analisi comparata dei tre uffici di rappresentanza si terrà conto delle differenze e analogie in termini di personale, condivisione della sede con altre regioni, *mission* e attività svolte dai funzionari, rapporti con i dipartimenti che si occupano di affari comunitari in Italia, e rapporti con le istituzioni comunitarie, in particolare con la Commissione<sup>7</sup>.

### ***5.2.1. La Sede a Bruxelles della Regione Veneto.***

La sede a Bruxelles della Regione Veneto è stata aperta con la l.r. 30/1996, che ne definisce le funzioni e le competenze. Nel caso del Veneto l'apertura è avvenuta nel 1996, utilizzando l'appoggio della sede di Unioncamere Veneto, già presente a Bruxelles con un proprio ufficio. Con l'approvazione della legge statale 52/1996, che ha permesso formalmente alle regioni di aprire sedi di rappresentanza all'estero la Regione Veneto ha formalizzato l'apertura della sede, che è stata aperta ufficialmente nel 1997.

---

<sup>7</sup> Per quanto riguarda le forme di partenariato interregionale, i rapporti con Parlamento Europeo e l'attività nel Comitato delle Regioni, si rimanda ai prossimi paragrafi.

Questa collaborazione continua ancora oggi, in quanto Regione Veneto e Unioncamere Veneto tuttora condividono la stessa sede a Bruxelles.

La Direzione sede di Bruxelles è stata inserita nella Segreteria regionale affari generali e non nella Segreteria generale della programmazione. I motivi di questa scelta diversa sono molteplici, e riguardano sia la sfera più prettamente organizzativa che quella politica. Secondo il Dirigente regionale dell'Unità complessa Cabina di regia e funzionario della Direzione programmi comunitari della Regione Veneto (intervista 10):

Una volta la Sede di Bruxelles dipendeva dalla Segreteria della programmazione. Può darsi che avendo la sede un aspetto fortemente logistico, per questa struttura gli affari generali fossero più adatti. Sicuramente poi sono intervenute anche delle esigenze politiche...non sempre l'organizzazione di una struttura è legata ad aspetti solamente tecnici.

Il Segretario generale della programmazione (intervista n. 11) spiega la scelta organizzativa dietro all'inserimento della Sede di Bruxelles all'interno della Segreteria affari generali:

Non dipende dalla segreteria generale perché altrimenti io avrei avuto un numero spropositato di strutture, e dato che c'è un limite alla possibilità di seguire ragionevolmente le attività, con questa legislatura abbiamo convenuto che fosse opportuno che le due sedi di Bruxelles e di Roma rispondessero ad un'altra struttura.

La sede è aperta al servizio di *domiciliazione*, ovvero alla possibilità di ospitare e fornire supporto logistico per gli *stakeholders* del sistema regionale che desiderano avere un supporto nelle loro attività di contatto con l'Unione Europea e nella gestione dei rapporti comunitari.

Tabella 19: Enti domiciliati nella Sede di Bruxelles della Regione Veneto (settembre 2008).

Associazione Albergatori Termali Abano Montegrotto
ASCOM Verona
ASCOM Treviso
Associazione Generale Cooperative Italiane Veneto
Associazione Ville Venete - Montruglio di Mossano
Autorità Portuale di Venezia
Comune di Chioggia
Comune di Concordia Sagittaria
Comune di Thiene
Co.N.E.Ct. Cooperation network for European Citizenship
Comune di Venezia
Confapi Veneto, Mestre
Centro Regionale di Assistenza per la Cooperazione Artigiana
Consorzio BIM di Piave
COSECON (Consorzio sviluppo Conselve SpA)
Ente Autonomo Fiera di Verona
Fondazione Geometri italiani
GAL Veneto Orientale
Provincia di Belluno
Provincia di Padova
Provincia di Padova (Azienda Speciale Provinciale Servizi)
Provincia di Rovigo
Provincia di Treviso
Provincia di Venezia
Provincia di Vicenza
Thetis S.p.a.

Fonte: <http://www.regione.veneto.it/La+Regione/Sede+di+Bruxelles/Enti+Domiciliati.htm>

Per accogliere un crescente numero di attori, nel luglio 2007 la Regione Veneto si è trasferita in una sede più ampia. Dall'intervista ad un funzionario della Sede di Bruxelles (intervista n. 1):

Questa nuova sede in realtà non è stata solo un trasferimento fisico, ma è stata anche un cambio concettuale. Da Ufficio della Regione Veneto è diventato “Casa Veneto”, che concretamente significa che ospitiamo anche pezzi del sistema regionale. Non è più solo il Veneto inteso come amministrazione, ma è proprio una casa che, tramite la Regione Veneto, ospita altri attori del sistema regionale; abbiamo sempre offerto il servizio di domiciliazione ma con questa sede gli attori potranno avere una postazione fissa.

Confrontando questo elenco con la presenza formale degli *stakeholders* per quanto riguardava la gestione della politica di coesione e dei fondi strutturali (cfr. par.

4.4.), emerge da parte della sede di Bruxelles un maggiore coinvolgimento delle istituzioni locali (comuni e province) che, come si è visto, non partecipavano nemmeno al Comitato di Sorveglianza.

Per quanto riguarda il personale, il Veneto è una delle regioni con il maggior numero di dipendenti impiegati nella sede di Bruxelles. Il direttore è un dirigente di nomina regionale, la cui carica dipende direttamente dal rapporto fiduciario con il Presidente della Giunta: «è un incarico fiduciario di collaboratore politico, un po' come avviene per gli ambasciatori» (Intervista n. 2, funzionario sede Veneto a Bruxelles). Il resto del personale è composto da quattro funzionari dipendenti e assunti con concorso nell'organico regionale, e da una decina di "consulenti" esterni. Tra i consulenti bisogna distinguere dei consulenti "senior", ovvero delle professionalità esterne, liberi professionisti che non lavorano in modo esclusivo per la Regione e che sono assunti per la loro esperienza in particolari settori, e dei collaboratori più giovani, di minor esperienza, assunti a progetto; a questi si aggiungono periodicamente eventuali stagisti.

Per quanto riguarda le funzioni, i compiti ufficiali della sede di Bruxelles segnalati sul sito della Regione sono le pubbliche relazioni, con lo scopo di agevolare i rapporti con le strutture comunitarie e fornire consulenza alla Regione su norme e provvedimenti comunitari<sup>8</sup>. A questo proposito, il lavoro all'interno della sede è articolato in alcuni settori di interesse specifico: agricoltura, ambiente, Comitato delle Regioni, cultura, politiche sociali, ricerca e innovazione, sanità<sup>9</sup>, trasporti, immigrazione. Ogni settore è seguito da un consulente senior, che coordina altri consulenti *junior*, ed è assistito da un funzionario regionale. Attraverso le interviste si è

---

<sup>8</sup> Abbiamo già accennato all'Osservatorio sugli aiuti di stato, nato dalla collaborazione tra diversi attori, tra cui la sede di Bruxelles. L'invio e la gestione del flusso di notifiche e informazioni tra Commissione Europea e Regione Veneto è però prevalentemente gestito dalla Direzione programmi comunitari.

<sup>9</sup> La sanità è considerata uno dei settori più importanti, e se occupa un team di tre persone. In aggiunta ai settori elencati, la sede di Bruxelles comprende anche un ufficio, V.inE., che si occupa di cooperazione coi Balcani e che verrà analizzato nel paragrafo dedicato alle attività di *networking* e collaborazione interregionale.

potuto tuttavia avere un quadro più profondo e più completo sulle attività dell'ufficio.

Dall'intervista ad un funzionario della sede (intervista n. 1):

Ogni regione è libera di interpretare a modo suo il ruolo e le attività qui a Bruxelles, se dovessi identificare un tratto peculiare direi che noi rispetto a molte altre regioni siamo meno interessati a tutta la cosiddetta partecipazione alla fase ascendente del diritto comunitario, quindi tutta la possibilità data dalla legge di partecipare al processo decisionale comunitario. A noi tutta questa partita è sempre interessata poco, nel senso che probabilmente non è ritenuta dal nostro direttore una delle cose più efficaci e concretamente interessanti che si possono fare qui. Quindi, mentre molte altre regioni seguono questa partita, noi ci siamo sempre più dedicati all'europrogettazione diretta, e più in generale allo sviluppo di tutte quelle attività che servono a fare da tramite intelligente tra le opportunità di finanziamento della commissione e gli attori regionali [...]; è chiaro che per dare concretezza alle politiche della Commissione bisogna sapere che cosa la Commissione "ha in testa" in determinati settori. I settori di cui ci occupiamo maggiormente sono ovviamente determinati dal Presidente o dagli assessori che dicono "a me interessa questo". In base a questi orientamenti politici sulle aree di maggior interesse, devi conoscere cosa vuole la Commissione in tali settori, e per saperlo devi essere qui, parlarci, intervenire.

Dall'intervista ad un consulente (intervista n. 4):

I finanziamenti si portano a casa vincendo i progetti, di conseguenza c'è bisogno di personale che non faccia altro che dedicarsi a questo, imparare tutto il funzionamento dei programmi comunitari, imparare come si scrivono le proposte, quali sono i partner migliori, ecc.

L'attività, all'interno di ogni settore, si traduce prima di tutto quindi in un'attività di informazione sui principali programmi comunitari e sui fondi a gestione diretta, e in particolare sulle loro regole amministrative e finanziarie<sup>10</sup>. Come emerge

---

<sup>10</sup> Per quanto riguarda invece altre attività che trascendono l'aspetto finanziario e di *lobbying*, esse sono principalmente: il Progetto Schuman, concorso per le scuole medie del Veneto per la realizzazione di elaborati di diversa natura (articoli giornalistici, disegni, cd-rom, cortometraggi...), i cui vincitori vengono premiati il 9 maggio, festa dell'Europa; "Il Veneto per l'eccellenza", iniziativa che offre una borsa di studio per un master di studi europei della Regione Veneto e della Cassa di risparmio di Padova e Rovigo e altre opportunità a giovani veneti per cominciare una carriera in ambito comunitario, quest'anno alla prima edizione; infine, l'Associazione "Amici del Veneto" che vuole essere punto d'incontro per le



dalle interviste, per ottenere una conoscenza specifica su un programma e su un determinato settore è necessario partecipare a riunioni e conferenze, intrattenere rapporti continui con le DG della Commissione Europea, intrecciare relazioni anche personali con funzionari e addetti, ma anche con le altre rappresentanze regionali a Bruxelles. I rapporti con la Commissione Europea che riguardano i Fondi Strutturali sono però portati avanti principalmente in modo autonomo dalla Direzione programmi comunitari di Venezia. Ogni regione infatti ha un funzionario di riferimento, un *rapporteur* specifico, che si occupa di fare da tramite tra l'ente regionale e la Commissione per quanto riguarda le questioni legate alle attività di negoziazione, gestione e valutazione legate al POR. Dalle parole del Dirigente regionale Unità complessa cabina di regia (intervista n. 10):

C'è un referente della Commissione che ha l'incarico di occuparsi del Veneto per il nostro programma. È lui che ci fa da tramite, ed è il rappresentante della Commissione nel Comitato di Sorveglianza. Al funzionario può essere assegnato anche di seguire più regioni, comunque è il nostro riferimento. Se noi abbiamo bisogno di un'informazione, anche che non riguarda la sua competenza specifica, è lui che va nell'ufficio competente della Commissione e che ci mette in contatto, tutto passa per lui. È anche una questione di buoni rapporti, non puoi scavalcarlo e andare a chiedere a qualcun altro, lui deve essere un po' informato di tutto, perché è lui poi che ti dice "ok, questo testo va bene". Frizioni e problemi ci sono, perché è sempre un negoziato, ma è un rapporto assolutamente collaborativo, le relazioni sono ottime.

I rapporti con la Commissione della sede regionale a Bruxelles hanno lo scopo di «fungere da volano per tutti quegli enti regionali che vogliono mettersi a fare questi progetti, ma hanno bisogno di un appoggio» (intervista n. 1), funzione che viene portata avanti svolgendo un'attività "di sportello" e di assistenza informativa. Per enti regionali si intendono le università, gli enti territoriali, il settore privato, e le agenzie regionali (Veneto Agricoltura, Veneto Lavoro, ecc.) che partecipano inviando anche collaboratori

all'interno della sede: «loro sono i nostri bracci operativi, ad esempio sull'agricoltura che è una materia molto tecnica. Noi invece fungiamo loro da supporto per la conoscenza della realtà di Bruxelles».

Le informazioni ottenute vengono però destinate e trasmesse soprattutto anche alle varie direzioni tematiche, a seconda del settore (ad esempio sanità, ambiente, ricerca e sviluppo), quando fanno richiesta di informazioni sulla partecipazione ai bandi. Esiste perciò un rapporto continuo tra la sede di Bruxelles e questi uffici regionali; i rapporti tra Bruxelles e Direzione programmi comunitari sono invece poco frequenti<sup>11</sup>. Dall'intervista al Dirigente regionale dell'Unità complessa Cabina di regia e funzionario della Direzione programmi comunitari (intervista 10):

I Fondi strutturali hanno bisogno di una mente locale che li gestisca, la sede a Bruxelles invece si occupa dei fondi a gestione diretta. Per noi è utile perché uno a Bruxelles ha sempre un appoggio, un ufficio dove andare a lavorare se deve fare delle cose...facendo cose abbastanza diverse non c'è un'organica e sistematica collaborazione. Capita a volte, saltuariamente, sulla determinata questione.

Bruxelles e Direzione programmi comunitari si dividono perciò nettamente le mansioni, occupandosi rispettivamente di fondi a gestione diretta e fondi a gestione indiretta. Anche i rapporti con le direzioni dei vari settori non sono però così costanti. Come emerge dall'intervista ad un consulente della sede (intervista n. 3):

Noi informiamo gli uffici sui programmi, ma prima di tutto dobbiamo informare gli altri uffici regionali della nostra attività. L'ufficio a Bruxelles è prima di tutto in continua pubblicità di sé

---

<sup>11</sup> Come sono quasi inesistenti i rapporti organici tra Ufficio a Bruxelles e Ufficio rapporti comunitari del Consiglio regionale. La collaborazione è avvenuta nelle precedenti legislature, quando sono state anche organizzate delle missioni e degli incontri a Bruxelles. Nel corso della attuale legislatura la terza seduta della Commissione, in data 3 marzo 2006, ha ospitato un'audizione con il Direttore della Sede di Bruxelles, il quale ha messo in evidenza le possibilità esistenti per il Consiglio regionale ad esempio di partecipare a bandi e a programmi comunitari, ha spiegato la strutturazione e le attività della sede e i criteri di assunzione dei collaboratori.

stesso, per far capire che esistiamo. Sono pochissime le persone che da Venezia alzano il telefono e ci chiamano. Quelli che lo fanno sono quelli con cui abbiamo avuto già contatti o che magari abbiamo contattato noi la prima volta. Venezia è una macchina di 3000 dipendenti, con delle attività e delle divisioni del lavoro così specifiche e consolidate, che un'attività flessibile e tutta da inventare come la nostra è totalmente estranea alla loro prospettiva di lavoro.

Viene a delinearsi un quadro di forte dinamismo da parte dei giovani collaboratori della sede di Bruxelles, i quali sviluppano competenze a tutto campo in termini di europrogettazione, funzionamento delle *policies* europee, gestione dei fondi; competenze che però restano fondamentalmente circoscritte all'Ufficio di Bruxelles, e che non entrano in circolo nel personale organico regionale.

Oltre all'attività di collegamento tra sistema regionale e Commissione Europea è fondamentale l'attività di *lobbying* presso le istituzioni comunitarie, rivolta soprattutto all'ottenimento di finanziamenti comunitari. Dall'intervista n. 1:

Il nostro approccio qui è molto concreto. Il Veneto a Bruxelles è qui prima di tutto per portare a casa soldi. O direttamente tramite l'europrogettazione, o indirettamente coinvolgendo altri enti nella progettazione; ma anche con tutte le attività di *lobbying*.

Dall'intervista ad un consulente (intervista n. 4):

Quello che la Regione fa qui a Bruxelles è un compito politico, di difesa degli interessi presso le istituzioni comunitarie. Ma ben prima, e in modo molto più importante, è portare i soldi comunitari a casa.

La possibilità di influenzare il *policy-making* europeo può essere effettuata sfruttando i canali diretti di contatto con le istituzioni<sup>12</sup>, per riuscire ad intervenire prima

---

<sup>12</sup> Si sta facendo riferimento in questa parte soltanto all'attività di *lobbying* verso la Commissione europea. Per quanto riguarda il Parlamento Europeo, il Comitato delle Regioni e le attività di networking si tratterà nei prossimi paragrafi.

che la bozza diventi un regolamento o una direttiva. Dalle interviste non emerge un forte interesse per attività di intervento in questa fase del processo decisionale europeo. Ad esempio, dalle parole di un consulente (intervista n. 3):

È capitato a volte. Ci sono alcuni esempi, mi viene in mente una questione sulla caccia ed un'altra su alcuni settori industriali. Lì sì che si attivano gli assessori. L'attenzione viene data perché in quei caso c'era stato un interesse personale, o locale, o regionale in quel progetto di direttiva, ed è chiaro che a quel punto l'assessore competente si muove e chiama Bruxelles e dice "facciamo un incontro con un funzionario della Commissione per discuterne. Avviene in taluni casi quando si toccano settori delicati, ma avviene poche volte.

A questo proposito, esiste anche un *network* che raggruppa tutte le sedi regionali italiane a Bruxelles, chiamato URC (Ufficio regionale di coordinamento)<sup>13</sup> che si riunisce periodicamente e che permette la creazione di alleanze e collaborazioni tra regioni su determinati temi.

L'attività di *lobbying* è però concentrata principalmente sulla fase discendente<sup>14</sup>, e non ascendente del diritto comunitario, e consiste nel mantenimento di rapporti con i funzionari della Commissione Europea, ad esempio coinvolgendoli nelle attività della sede, col fine di ottenere riconoscibilità e apprezzamento. Sempre dall'intervista al funzionario della sede di Bruxelles (intervista n. 1):

Se fai un evento, partecipa anche la Commissione Europea, ti fai conoscere ed apprezzare e dopo qualche tempo magari c'è un bando a cui partecipi, la Commissione dice "la Regione Veneto, questi li conosco, sono bravi"...anche questa è lobby. Non è la lobby della mortadella,

---

<sup>13</sup> L'URC è stato creato su iniziativa di Veneto, Emilia Romagna e Toscana quando le regioni del Centro Nord erano a rischio di esclusione dagli obiettivi dei Fondi Strutturali. Tale loro coordinamento ha permesso di salvarne la posizione, ed ha portato alla costituzione dell'Ufficio Regionale di Coordinamento con una presidenza a rotazione trimestrale in ordine alfabetico.

<sup>14</sup> A questo proposito l'Ufficio si occupa anche di aiutare la trasmissione di dati e documenti tra Regione e Commissione. Ad esempio in merito alle infrazioni l'ufficio velocizza la comunicazione: formalmente l'infrazione arriva da Itarap, inviata dalla Commissione, e la Rappresentanza la invia alla Regione direttamente. Prima che arrivi sul tavolo della Regione passano però un paio settimane, mentre l'ufficio da Bruxelles può avvertire direttamente il funzionario competente in materia a Venezia.

non si tratta di fare un pranzo, invitare il commissario di turno, che mangia e va via. Tutto dev'essere finalizzato ad una serie di obiettivi.

Un aspetto considerato molto importante dai funzionari della sede del Veneto a Bruxelles riguarda la promozione e la diffusione degli END, Esperti Nazionali Distaccati<sup>15</sup>, che possono provenire anche dalle amministrazioni regionali. Si tratta cioè, per capire meglio i meccanismi e il metodo di lavoro della Commissione Europea, di inserire alcuni funzionari provenienti dalle amministrazioni regionali all'interno delle istituzioni stesse. Sempre dalle parole del funzionario regionale della sede di Bruxelles (intervista n.1):

Una delle attività che a nostro giudizio è più efficace per avvicinare un ente del territorio che voglia seguire più da vicino le politiche della Commissione, è quella di piazzare un uomo di questo ente all'interno della Commissione. Se ad esempio l'Università di Padova<sup>16</sup> vuole partecipare con successo ad una serie di bandi e riesce a piazzare un proprio uomo presso la DG Ricerca e sviluppo che lavori lì per due-tre anni, questo quando torna ha tutti i contatti, conosce come funziona la Commissione... anche se per quel periodo l'ente deve pagare di tasca propria lo stipendio, poi si dimostra un grandissimo investimento.

Questa attività è considerata prioritaria all'interno della Regione Veneto; infatti la Regione dal 2005 ha avviato VENICE<sup>17</sup>, un progetto di banca dati di esperti regionali

---

<sup>15</sup> Si tratta della possibilità che tutte le istituzioni dell'Unione Europea offrono, attraverso bandi periodici, ai cittadini dei Paesi membri per lavorare temporaneamente nelle proprie sedi istituzionali di Bruxelles, Lussemburgo e Strasburgo, nonché nelle Rappresentanze presso i Paesi Membri e presso i Paesi Terzi, favorendo l'inserimento di esperti legati al territorio all'interno delle istituzioni stesse. Oltre all'esperto nazionale distaccato, le tipologie di distaccamento possono essere diverse (agente temporaneo, agente contrattuale, esperto valutatore, stage strutturale), ma si può fare riferimento al termine "END" per comprendere, in generale, tutte le forme di inserimento temporaneo di esperti nazionali nelle istituzioni comunitarie.

<sup>16</sup> Dal *Rapporto CIPI* (Raffone 2006, 75): « Ci sembra opportuno rilevare che tra le regioni italiane, il Veneto è quella che più di altre è riuscita ad inserire personale distaccato presso le istituzioni comunitarie. In particolare, l'inserimento nelle istituzioni europee degli END provenienti dal Veneto è stato pianificato in senso strategico. Infatti, la loro presenza nelle fasi di valutazione dei progetti si è dimostrata fondamentale per i proponenti del Veneto (ad esempio, si pensi ai numerosi progetti dell'Università di Padova)».

<sup>17</sup> Veneto Experts Network to Improve Chances in Europe.

per promuovere la presenza di “veneti” nelle istituzioni comunitarie; questo progetto, di cui la Regione Veneto è capofila, ha poi coinvolto altre regioni (Friuli Venezia-Giulia, Puglia, Sicilia e Province Autonome di Trento e Bolzano) ed è diventato FRIENDS (Fostering Regional Italian Experts for National Development Support). Dalle parole di un consulente a progetto intervistato (intervista n. 4):

Fa parte della volontà del Direttore garantire ai consulenti la possibilità di farsi contatti, per andare a collocarsi in posizioni migliori. Va sempre a beneficio della Regione, perché le permette di aumentare i propri contatti. Anche noi la prima cosa che facciamo mentre siamo qui è andare in Commissione e telefonare agli italiani, a quelli che sono amici della Regione, i più disponibili ad aiutarti. Per questo è importante aumentare il numero di italiani nelle istituzioni comunitarie, rispetto a Francia e Regno Unito ad esempio ce ne sono molto pochi...aumentare il numero dei Veneti nelle istituzioni comunitarie, e farlo capire anche alle altre Regioni italiane.

L'esperienza lavorativa dei collaboratori a progetto dura in media circa due anni; avviene perciò un continuo ricambio, e i giovani spesso sono in grado, grazie all'esperienza acquisita a Bruxelles, di trovare nuove posizioni professionali all'interno di lobby, associazioni e istituzioni. In questo modo l'ufficio della Regione Veneto può contare anche sugli ex-collaboratori, che vanno ad occupare posti all'interno delle istituzioni comunitarie.

Dall'intervista ad un consulente della direzione di Bruxelles (intervista n. 3):

Con la Commissione abbiamo dei funzionari che abbiamo chiamato e conosciuto noi, ad esempio ci siamo presentati andando ad una conferenza. Dopo un po' di tempo riesci ad avere dei nomi...è una cosa che si costruisce col tempo ed è individuale. Sta a me poi trasmettere tutto alla nuova persona che mi sostituisce, se c'è, per non perdere ciò che ho accumulato. Questa è un po' la sfida alla continuità dell'ufficio.

Dalle interviste emerge quindi una forte divisione dei ruoli tra i funzionari (cioè dipendenti regionali) e i consulenti a progetto. I funzionari, a tempo indeterminato,

hanno delle competenze trasversali, di gestione amministrative ed economica della sede. Sono invece i consulenti a progetto ad occuparsi nello specifico delle *policies* comunitarie riguardanti il loro settore d'intervento.

Come emerge dall'intervista ad un consulente della sede (intervista n. 3):

I consulenti non sono staff permanente. Noi abbiamo una forma di tutoraggio da parte del funzionario, che dal punto di vista formale dobbiamo tenere informato delle attività. Le competenze specifiche ce le abbiamo noi, che i funzionari non hanno perché non sono tenuti ad averle. Loro si occupano di generica amministrazione, contabilità, delibere... cose così. Non toccano nulla che sia legato ai progetti. Noi restiamo qui in media due-tre anni, e acquisiamo delle competenze specifiche sui settori e sulla progettazione europea.

Essendo i consulenti a tempo determinato che si occupano degli aspetti più tecnici e di gestione dei contatti e dei progetti, il rischio è che alcuni settori restino, periodicamente senza referenti. Dall'intervista n. 3:

In un mondo ideale dovrebbero esserci dei funzionari regionali con competenze di Unione Europea, che sappiano parlare le lingue e sappiano scrivere progetti... Non è così. Anche a Venezia sono esterni, sono pochissimi i dipendenti che scrivono progetti di loro pugno. Del resto quei rari concorsi pubblici per il personale in Regione richiedono conoscenze di diritto amministrativo o di statistica... la continuità la crei mettendo a bando il posto. Quello di questa sede è un buon compromesso, perché il direttore ha il pallino dei giovani e della progettazione.

Tornando al rapporto con il territorio, abbiamo visto all'interno della sede a Bruxelles che la collaborazione con gli attori locali e gli enti pubblici è più sviluppata rispetto a quanto avviene negli uffici che si occupano di Unione Europea a Venezia. Per quanto riguarda invece nello specifico le categorie economiche, i rapporti sono molto intensi. Ciò è dovuto anche al fatto che ogni singolo settore<sup>18</sup> dell'Ufficio dialoga costantemente con le associazioni di riferimento (per scambi di informazioni, ricerca

---

<sup>18</sup> Come avviene anche a Venezia, tra le singole direzioni con le associazioni di categoria di riferimento (ad esempio Direzione agricoltura con Coldiretti, ecc.)

partner, progettazione di eventi, ecc.) con l'obiettivo, ovviamente, di ottenere finanziamenti<sup>19</sup>. Dall'intervista n. 4:

Noi aiutiamo sempre qualunque ente si rivolga alla Regione, gratuitamente, anche le singole imprese. Poi indubbiamente è Unioncamere che ha la prerogativa e le competenze per aiutare meglio le imprese, tuttavia in alcuni dei settori di intervento, come ad esempio la ricerca e l'innovazione, trattiamo anche con molte imprese, oppure chiedono ad Unioncamere del Veneto e la domanda può arrivare anche a noi. In un certo senso siamo molto più simili ad una società di consulenza pubblica. A volte all'esterno è difficile "spiegarci" e presentarci come una pubblica amministrazione. Siamo molto più simili ad una società di consulenza gratuita.

Queste affermazioni spiegano le peculiarità del modo di regolazione veneto riguardo alla concezione di bene pubblico; pubblico non perché servizio collettivo e sottomesso ad un interesse generale da parte della comunità locale, ma pubblico come servizio rivolto gratuitamente a parti di tale comunità, in particolare quella socio-economica, che si presuppone rappresentino la totalità degli interessi territoriali.

È interessante quindi analizzare anche, nel caso della sede a Bruxelles, al ruolo di Unioncamere Veneto, con cui la Regione condivide la sede. L'attività della sede a Bruxelles del sistema camerale veneto è, per molti aspetti, parallela a quella della regione: si tratta innanzitutto di attività di informazione e ricerca *partner* per tutto ciò che riguarda il mondo delle imprese.

Rappresentando gli interessi delle imprese e degli attori economici Unioncamere svolge ovviamente una articolata attività di *lobbying* nei confronti delle istituzioni europee e in particolar modo della Commissione. La delegazione di Bruxelles si occupa anche di seguire quelle procedure che la Commissione, a seguito della pubblicazione di libri verdi o di proposte normative, mette in atto per ottenere i pareri degli *stakeholders*. Si tratta cioè di consultazioni durante le quali le *lobbies* presenti a Bruxelles hanno la

---

<sup>19</sup> Le più importanti categorie economiche hanno comunque delle proprie sedi a Bruxelles. Per l'elenco completo si rimanda al *Rapporto CIPI* (Raffone, 2005).



possibilità di essere informate e di far pervenire il proprio parere alla Commissione. Per avere qualche esempio, citiamo dall'intervista al Direttore di Unioncamere Veneto – Eurosportello (intervista n. 13):

Abbiamo calcolato che tenendo conto di tutte le consultazioni a cui abbiamo partecipato, le norme (o libri bianchi, o libri verdi) sono stati modificati almeno per il 50% rispetto a quello che noi avevamo chiesto. Ad esempio nella prima versione dell'ultima Raccomandazione sulla definizione di PMI non c'era la microimpresa, e noi abbiamo chiesto ed ottenuto che venisse inserita, una questione che per il sistema produttivo veneto è di grande importanza.

Unioncamere Veneto e Regione Veneto, come abbiamo visto nel precedente capitolo per quanto riguarda in generale l'attività di rilievo comunitario in territorio regionale, collaborano strettamente anche a Bruxelles. Ancora dalle parole del Direttore di Unioncamere Veneto – Eurosportello (intervista n. 13):

La lobby veneta a Bruxelles cerchiamo sempre di coordinarla con la Regione. Andiamo assieme, ci teniamo informati, perché non succeda che due enti pubblici del Veneto vadano dallo stesso funzionario senza essere informati, questo non può succedere, siamo coordinati.

Accanto alla *lobbying*, Unioncamere continua anche a Bruxelles la sua attività di informazione per le imprese e per gli enti locali. L'attività di formazione non viene portata avanti dall'Ufficio di collegamento regionale, bensì da Unioncamere, che organizza, come si è detto (par. 4.4.1.) seminari e corsi di formazione a Bruxelles, anche per funzionari di enti pubblici. Anche a Bruxelles, Unioncamere Veneto si conferma quindi un punto di riferimento per tutto il “sistema veneto” (intervista n. 13):

Noi siamo partner della Regione e delle categorie, il nostro è il risultato di un dialogo tra più attori e ognuno è signatario di una posizione. È un sistema di rete; a volte è la Regione, a volte le associazioni di categoria, a volte solo le camere di commercio o altri attori del territorio. Noi facciamo sicuramente una funzione di coordinamento, di raccordo di queste consultazioni. Raccogliamo dati da parte di più attori possibili. Del resto ci viene chiesto dalla Commissione

nel nostro mandato nell'EEN, ci viene chiesto di promuovere la partecipazione alle consultazioni.

Anche in questo caso viene confermata la scarsa “distinzione”, per quanto riguarda il modo di regolazione veneto, tra la logica di intervento dell'attore pubblico e dell'attore privato. Secondo questa visione, le azioni e i servizi pubblici messi in atto dagli attori istituzionali per la comunità locale coincidono con gli interessi della comunità socio-economica.

Confrontando le modalità organizzative delle strutture che si occupano di affari europei a Venezia, viste nel precedente capitolo, e della sede a Bruxelles vediamo che si tratta di entità separate, che seguono logiche di azione diverse, come diverse sono la scelta del personale e il metodo di lavoro.

### ***5.2.2. La Sede della Regione Emilia Romagna.***

Come è si è detto in precedenza, l'Emilia Romagna detiene il primato di prima regione ad aver aperto la sede a Bruxelles, nel 1994, utilizzando come escamotage la sede della sua agenzia di sviluppo regionale, l'Aster, già presente a Bruxelles dalla metà degli anni ottanta.

L'ufficio si chiama Servizio di collegamento con gli organi dell'Unione Europea a Bruxelles, ed è inserito all'interno della Direzione Programmazione territoriale e negoziata, intese, relazioni europee e relazioni internazionali, come il Servizio Politiche Europee e Relazioni Internazionali. La responsabile dell'ufficio non è una dipendente della Regione in senso stretto ma ha l'incarico di dirigente della sede fin dalla sua apertura della sede, in quanto dal 1994 al 1997 ha ricoperto la carica di Direttrice di ASTER.

All'interno dell'Ufficio di collegamento dell'Emilia Romagna Bruxelles le competenze dei funzionari e dei consulenti sono suddivise in base ad alcuni settori di intervento prioritari, che sono: statistica, agricoltura, salute e tutela dei consumatori, Strategia di Lisbona e relazioni internazionali, cultura e gioventù, cultura e multilinguismo, ricerca, innovazione, ambiente, trasporti, economia ittica. Per quanto riguarda il personale, anche l'Emilia Romagna come il Veneto ha un ufficio molto sviluppato, all'interno del quale si possono distinguere sette-otto funzionari o dipendenti regionali veri e propri, e circa 4 consulenti, suddivisi tra personale amministrativo e *policy officer*. Prima del 2007, tutti i lavoratori della sede di Bruxelles erano consulenti esterni; sono stati recentemente assunti tramite concorso e l'organico si è ingrandito. Come viene specificato dall'intervista ad un funzionario della sede a Bruxelles (intervista n. 15):

Nell'ultimo anno l'ufficio si è evoluto, ci sono state persone che vanno e vengono, però normalmente i consulenti erano tutte persone che lavoravano qui da cinque anni, fisse. Non erano consulenti intesi come liberi professionisti con proprie imprese di consulenza.

Nel caso dei consulenti si tratta solitamente di personalità provenienti comunque dalla Regione, o da ERVET o da altre agenzie regionali; o che vengono inserite *ad hoc* per seguire un determinato progetto. Anche nel caso dell'Ufficio di Bruxelles ERVET gioca un ruolo molto importante. Dalle parole del Responsabile Area Politiche dell'Unione Europea e Cooperazione Internazionale (intervista n. 18):

Il nostro lavoro di formazione del personale delle pubbliche amministrazioni per la formazione di punti Europa, assistenza allo sviluppo di progetti e alla ricerca partner è fatto sempre in collaborazione con l'Ufficio di Bruxelles. Cerchiamo sempre di lavorare assieme, mantenendo un rapporto triangolato tra ERVET, Regione e Ufficio di Bruxelles, evitando il più possibile *overlapping*.

Ciò non significa che l'ERVET non porti avanti rapporti con la Commissione Europea anche indipendentemente dalle altre strutture regionali. Come emerge dall'intervista n. 18:

Può succedere di avere contatti con le istituzioni europee, sia nell'elaborazione delle politiche che sui progetti, ma lo facciamo sempre con loro. Se io devo incontrarmi con un funzionario della Commissione, cerco di andarci assieme con una persona dell'Ufficio di Bruxelles, che poi questa persona si limiti a fare le pubbliche relazioni o sia invece in grado di interloquire al mio livello con il mio interlocutore poco conta, ci vado insieme come sistema, tutti dobbiamo contribuire perché la relazione si sedimenti e abbia un seguito, e per farlo bisognerebbe che tutte le varie strutture sapessero sempre tutto.

L'Emilia Romagna condivide la sua sede con altre tre regioni: il Land tedesco dell'Hessen, la francese Aquitaine e la polacca WielkoPolska. Si tratta di regioni con cui l'Emilia lavora e collabora da anni, tramite dei protocolli d'intesa firmati tra i Presidenti delle Regioni<sup>20</sup>. Come spiega il funzionario della sede di Bruxelles intervistato sull'argomento (intervista n. 18), si tratta di una collaborazione che non è nata a Bruxelles, ma tra i rispettivi *headquarters*, che porta alcuni vantaggi, sia politici che pratici. Come indicano gli intervistati, i vantaggi pratici consistono nella fatto che, per trovare partner da coinvolgere in progetti di cooperazione transnazionale, «basta salire o scendere di un piano», ed esiste già una rete di partnership consolidata<sup>21</sup>. Esistono però anche dei vantaggi politici, nel senso che con queste regioni l'Emilia Romagna può portare avanti dei «piccoli processi di *lobbying*, come ad esempio il

---

<sup>20</sup> Il più antico, quello con l'Hessen, risale al 1992.

<sup>21</sup> A questa *partnership* possono «attingere» tutte le strutture regionali che sono alla ricerca di partner per progetti europei. La conferma arriva dal Dirigente progettazione per lo sviluppo delle iniziative con l'Unione Europea assemblea legislativa (intervista n. 17): «Lavoriamo con l'Ufficio di Bruxelles per quanto riguarda l'individuazione di partenariati e scuole europee; a Bruxelles ci sono tutte le altre sedi delle regioni europee, ma soprattutto quelle con cui l'Emilia Romagna ha un partenariato storico e condivide la sede. Con queste ci coinvolgiamo a vicenda quando facciamo iniziative, convegni, seminari, progetti».

*position paper* firmato dalle quattro regioni presentato quando in Parlamento è stata discussa la strategia europea sull'alcol» (intervista n. 18).

L'attività di *networking*<sup>22</sup> e ricerca partner è considerata una delle funzioni più importanti per la sede emiliana assieme all'attività di *lobbying* e degli interessi regionali presso le istituzioni europee. Come per tutte le sedi di rappresentanza delle Regioni, l'obiettivo principale è la Commissione Europea, con la quale esiste «un dialogo quotidiano», per avere informazioni e richieste relative a *call*, processi di valutazione, partecipazione a conferenze, ricerca di interlocutori sulle varie materie.

Non esistono forme di domiciliazione da parte di attori territoriali o altri enti pubblici emiliani. Dalle parole del funzionario intervistato (intervista n. 15):

Noi rispondiamo a tutto il territorio, non abbiamo domiciliazioni e non ci sono altre rappresentanze qui a Bruxelles di province o città dell'Emilia Romagna, siamo noi il punto di riferimento per tutto il territorio regionale.

Un'altra attività a cui viene dedicato molto spazio è infatti quella di informazione e di assistenza tecnica. Secondo i dati riportati dall'intervistato, la Regione risponde a più di 2500 richieste l'anno di assistenza, consulenza, informazione, sulle istituzioni europee in generale, ma anche nello specifico sulla progettazione europea e sui bandi. Questo dialogo viene portato avanti anche lavorando in rete con i Punti Europa del territorio, con le Università, i centri studio, le ONG e le associazioni.

Tale attività è strettamente collegata ad altri strumenti informativi dell'Emilia Romagna, come i siti Europa facile e Spazio Europa. Questo lavoro viene affiancato anche da un'attività di progettazione diretta e di formazione, che consiste invece in seminari *ad hoc*, indirizzati principalmente a rappresentanti della Regione Emilia-

---

<sup>22</sup> Come si è detto, l'Emilia Romagna come tutte le altre regioni italiane parte anche del network URC, che coordina le rappresentanze regionali a Bruxelles. L'Emilia Romagna ha avuto la presidenza del coordinamento per tutto il 2006, assieme alla Liguria.

Romagna e degli Enti locali, su politiche, programmi comunitari e finanziamenti dell'UE. Per quanto riguarda invece i rapporti con le associazioni di categoria (intervista n. 15):

Noi abbiamo contatti con tutti gli attori socio-economici del territorio: sindacati, camere di commercio, associazioni di categoria. Ovviamente non rispondiamo alla stessa maniera ad un ente pubblico o para-pubblico rispetto a un privato, altrimenti diventeremmo una società di consulenza e non più una sede istituzionale. In quei casi allora diamo una prima risposta di base, e poi rimandiamo a chi può occuparsi di seguire i privati.

L'ufficio di Bruxelles fino a qualche anno fa era parte del Servizio politiche europee e relazioni internazionali; successivamente è stato trasformato in servizio vero e proprio, ma i rapporti con il proprio corrispettivo a Bologna rimangono molto stretti. Come emerge dalle interviste ai funzionari di Bologna e di Bruxelles, il coinvolgimento è continuo. Gli uffici di Bologna si servono della sede nella capitale europea per lavorare assieme su progetti e implementare i contatti con la Commissione, ad utilizzare la sede come luogo fisico per riunioni e conferenze, e per la ricerca di partner e consolidamento dei partenariati già esistenti. Come conferma l'intervista al funzionario della sede di Bruxelles (n. 19):

Ci siamo un po' divisi le competenze, riguardo a quelle per cui non possiamo "dividerci" lavoriamo in strettissima collaborazione [...]. Molte politiche vengono seguite sia qui che giù, ovviamente noi con l'approccio e la vocazione tipica del nostro ufficio, una prospettiva diversa [...]; loro implementano i progetti, noi magari siamo facilitatori per i finanziamenti e per una rete di contatti in Commissione. Noi riceviamo input da Bologna su molte cose, ad esempio le collaborazioni con altre regioni europee, e cerchiamo di realizzarle qui<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Le comunicazioni e i contatti con le istituzioni europee poi in alcuni casi avvengono senza passare per forza per la sede di Bruxelles. Come conferma il Dirigente del Servizio Politiche europee e relazioni internazionali (intervista n. 19): «Ci sono anche altri canali di comunicazione diretta, soprattutto in quei settori ad esempio l'agricoltura...settori che hanno consolidato da tempo contatti diretti con la Commissione. Quei settori in cui invece il rapporto è inferiore o non c'è utilizzano prevalentemente la struttura di Bruxelles». Lo stesso avviene da parte del Dirigente progettazione per lo sviluppo delle

### **5.2.3. La sede della Provincia Autonoma di Trento.**

L'ufficio a Bruxelles della Provincia di Trento è leggermente diverso rispetto alle due sedi appena analizzate. Innanzitutto la sede è condivisa con la Provincia Autonoma di Bolzano e con la regione austriaca del Tirolo, assieme alle quali Trento è parte dell'*Euregio*<sup>24</sup>, (Regione europea del Tirolo – Alto Adige/Südtirol – Trentino), una forma di collaborazione che ha portato, nel 1995, all'apertura di una sede comune. All'interno della sede sono presenti i tre direttori; a parte questo, il resto del personale è composto da due, tre persone che fungono da segreteria comune alle tre regioni e da alcuni stagisti (circa quattro all'anno a rotazione). Inoltre, a partire dal 2008, è presente un esperto di diritto comunitario distaccato dal Servizio legislativo della Provincia di Trento.

Le principali aree di intervento della sede di Bruxelles sono tre. Il primo settore di è quello delle relazioni istituzionali: il direttore gestisce i rapporti tra i vertici politici della Provincia e i membri delle istituzioni europee, accompagnando il presidente o gli assessori quando vogliono avere incontri di tipo istituzionale con commissari, alti dirigenti della Commissione, con la Rappresentanza permanente, con gli europarlamentari. Come abbiamo visto anche nel caso degli uffici di Veneto ed Emilia Romagna, questa attività è portata avanti anche partecipando a riunioni e conferenze sugli argomenti di interesse provinciale, instaurando canali di conoscenza diretta con funzionari e politici.

Esiste poi una parte di attività dedicate alla formazione: la sede di Bruxelles organizza circa venti seminari all'anno, rivolti alle diverse utenze che ne fanno richiesta, come ad esempio studenti delle scuole superiori e dell'Università di Trento, sui temi

---

iniziative con l'Unione Europea assemblea legislativa (intervista n. 17): «Per certi aspetti abbiamo una rete di rapporti e un *know-how* consolidato, e quindi sappiamo a chi rivolgerci direttamente; altrimenti ci appoggiamo all'Ufficio di Bruxelles».

<sup>24</sup> Per approfondimenti, si rimanda al par. 5.5.

delle politiche europee o del diritto comunitario. La terza attività è quella di sportello, ovvero l'attività di risposta alle richieste di informazioni che provengono da altri uffici regionali, dai comuni, dalla Camera di commercio, dalle scuole, ma anche da singoli cittadini.

Non vi sono domiciliazioni di altri enti locali, come precisa il Direttore della Sede di Bruxelles, (intervista n. 20):

Non siamo una provincia sola qui, siamo tre territori, tre regioni...domiciliamo noi stessi. La Provincia di Trento ha 450.000 abitanti, devono accontentarsi dell'Ufficio della Provincia, non avrebbe senso avere una domiciliazione per l'Università o per le imprese.

Per quanto riguarda il rapporto con le categorie economiche vi sono molte forme di collaborazione. Come afferma il Direttore della sede (intervista n. 20):

Abbiamo un costante rapporto con gli imprenditori. Ad esempio con gli artigiani li aiutiamo per un master che fanno a Trento, che concludono tutti gli anni con un corso di tre giorni intensivi qui a Bruxelles. Anche gli industriali, quando fanno incontri portano le loro delegazioni qui [...]. Noi non abbiamo il budget per mettere in piedi un seminario e pagarlo noi agli industriali, però offriamo ospitalità, segreteria, collaborazione.

Nella Provincia di Trento l'Ufficio per i rapporti con l'Unione Europea è inserito all'interno del Dipartimento affari e relazioni istituzionali, e non nello stesso dipartimento del Servizio Rapporti Comunitari e Sviluppo Locale. Secondo il responsabile del Responsabile Servizio Rapporti comunitari e sviluppo locale (intervista n. 21):

L'Ufficio di Bruxelles un tempo era alle nostre dipendenze, poi è stato diviso. È una questione organizzativa ma non è un problema, non è cambiato il rapporto. C'è sempre un dialogo diretto, io lo considero come un braccio operativo, una nostra proiezione, anche sui progetti, ci aiuta a trovare contatti, soprattutto con le regioni straniere. Ci fornisce supporto logistico, ci fa da tramite...se ad esempio c'è un incontro sulle attività di controllo sui Fondi Strutturali e non posso essere là, posso chiedere di rappresentarmi e di riportarmi i contenuti [...]. Noi



dialoghiamo direttamente con la Commissione per tutto ciò che riguarda il POR e i Fondi Strutturali, il programma è gestito qui; poi è logico che per tutte le esigenze di contatti, trasmissione documenti ci si fa aiutare dall'ufficio a Bruxelles.

Per quanto riguarda invece la progettazione nell'ambito dei fondi a gestione diretta, la divisione del lavoro<sup>25</sup> tra i due uffici, a Trento e Bruxelles, è simile a quella riguardante i Fondi strutturali. È soprattutto il Servizio rapporti comunitari e sviluppo locale ad occuparsene<sup>26</sup>, utilizzando l'aiuto sul campo della sede in Belgio. Dall'intervista al responsabile del Servizio rapporti comunitari (intervista n. 21):

Dove può servire l'Ufficio di Bruxelles è soprattutto in ciò che riguarda il monitoraggio delle proposte progettuali, dei vari progetti e dei vari programmi, facendo circolare le proposte di progetto che altre regioni vogliono far conoscere o che noi stessi vogliamo far conoscere. L'ufficio diventa un po' la testa di ponte

La sede di Bruxelles del Trentino non svolge direttamente attività di europrogettazione o informazione sui bandi comunitari, ma serve come supporto alle strutture in Italia per quanto riguarda la ricerca partner e il dialogo con funzionari e referenti della Commissione. Come confermano le parole del Direttore della sede (intervista n. 20):

Non svolgiamo servizio per i bandi, dovremmo avere molto più personale. Se ci chiedono qualche informazione, andiamo a cercarcela, ma soprattutto aiutiamo chi a Trento si occupa di programmi, magari se c'è bisogno di avere un contatto con il responsabile del desk specifico o quel programma in Commissione, lo facciamo volentieri.

---

<sup>25</sup> Altre attività in comune svolte dall'Ufficio di Bruxelles e dal Servizio rapporti comunitari a Trento sono la redazione della rivista *Europ.a.* e l'organizzazione di stage presso la sede di Bruxelles. Gli stagisti, a cui viene fornita una borsa di studio dal Servizio rapporti comunitari, aiutano nel lavoro dell'ufficio e fanno delle ricerche su temi di interesse della Provincia; vengono seguiti sia da Trento che da Bruxelles.

<sup>26</sup> Come afferma anche lo specialista di diritto comunitario presso il Servizio legislativo del Dipartimento affari e relazioni istituzionali (intervista n. 24): «Per noi è un po' limitativo utilizzare l'ufficio di Bruxelles prevalentemente come strumento per procacciarsi finanziamenti. È la crescita di un ruolo. Chi si occupa finanziamenti è principalmente il Servizio rapporti comunitari».

Un aspetto a cui l'Ufficio di Bruxelles dedica invece maggiore attenzione è quello legislativo. L'ufficio svolge un servizio di assistenza per le notifiche dei provvedimenti legislativi, come gli aiuti di stato, ma anche per le procedure di infrazione. Si tratta di un lavoro di segreteria, di accompagnamento e trasmissione di documenti, o della sostituzione di funzionari che non possono venire a Bruxelles. Che l'ambito legislativo sia considerato particolarmente importante nel contesto dei rapporti comunitari lo spiega il Direttore del Dipartimento affari e relazioni istituzionali della (intervista n. 23):

Una volta la sede di Bruxelles era nello stesso dipartimento del Servizio rapporti comunitari, perché si occupava prevalentemente di quel tipo di attività, più di progetti e di fondi [...]. Poi la situazione si è evoluta, tutto ciò che attiene al processo e alla fase ascendente del diritto comunitario, le leggi, le procedure di infrazione, i contenziosi con la Comunità...l'ampliarsi della sfera di competenze della Provincia e quindi dei suoi interessi ha portato questo ufficio nel dipartimento che segue il legislativo.

Oltre ad un servizio di assistenza e trasmissione documenti, l'ufficio di Bruxelles svolge un periodico monitoraggio della normativa comunitaria, selezionando tutti i provvedimenti, i progetti di norme, i Libri bianchi della Commissione le sentenze della Corte di Giustizia che possono in qualche modo interessare le competenze autonomistiche, seguendo tutti i passaggi anche le letture del Parlamento e i pareri del Comitato delle Regioni. Una volta al mese questa raccolta viene poi inviata come documento cartaceo a tutti i Servizi e i settori dell'ente Provincia<sup>27</sup>. L'attività di *lobbying*<sup>28</sup> effettuata dal Trentino si basa quindi prima di tutto su una costante

---

<sup>27</sup> Si tratta cioè di un autonomo servizio di "trasmissione degli atti", così come viene proposto, anche se con scarso successo, dal governo nazionale.

<sup>28</sup> A questo proposito, si segnala anche che il Trentino è stato coinvolto nella rete FRIENDS per la gestione degli esperti nazionali distaccati, guidata dalla Regione Veneto.

valutazione degli atti normativi in atto o in divenire che possano interessare specifici interessi dell'ente provincia o del territorio provinciale.

#### ***5.2.4. Differenze e analogie degli uffici di collegamento a Bruxelles.***

Riassumendo e confrontando le caratteristiche delle tre sedi regionali a Bruxelles, possiamo individuare tre diversi modelli di rappresentanza istituzionale tramite gli uffici di collegamento.

Le prime differenze riguardano le date di apertura delle sedi. Emilia Romagna e Trentino sono arrivati a Bruxelles rispettivamente nel 1994 e 1995. Il Veneto invece si è attivato nel 1996, anno in cui ha sfruttato l'escamotage utilizzato già da altre regioni, facendosi ospitare da Unioncamere Veneto. L'insediamento veneto è quindi avvenuto quasi in contemporanea con la l. 52/1996; all'utilizzo dell'ufficio di Unioncamere è seguito poi l'apertura ufficiale di una sede condivisa, nel 1997. Oltre a condividere la sede con la propria rappresentanza regionale di Unioncamere, il Veneto offre un servizio di domiciliazione a molti *stakeholders* e attori pubblici del territorio. Le altre due regioni invece hanno privilegiato una struttura diversa, priva di domiciliazioni e concentrata piuttosto sul partenariato con altre regioni europee.

Per quanto riguarda la struttura dell'ufficio, Veneto ed Emilia Romagna presentano una sede molto più grande e con più personale, composto sia da funzionari regionali che da consulenti. Le situazioni però nel dettaglio non sono del tutto simili: la maggiorparte dei consulenti utilizzati in Veneto non proviene, come in Emilia, da strutture o agenzie regionali, ma si tratta essenzialmente di giovani collaboratori assunti a progetto. Il lavoro dei consulenti *junior* nella sede è fondamentale per portare avanti tutte le attività più specializzate (assistenza tecnica, europrogettazione) ma le risorse professionali che si vengono a formare non restano nella sede che provvisoriamente, dal

momento in cui la loro collaborazione non dura in media più di due, tre anni; cosa che non avviene in Emilia dove le personalità “esterne” che da anni lavoravano all’interno della sede sono state recentemente assunte e sono diventate dipendenti regionali a tutti gli effetti.

Tutti e tre gli uffici svolgono prevalentemente attività di informazione e *lobbying*. Esistono però anche notevoli differenze nel modo di concepire queste due azioni, e ulteriori attività, non comuni a tutte e tre le sedi. (come viene messo a confronto nella tabella 20).

Come mostra la casella vuota nella tab. 18, l’attività di formazione è del tutto assente in Veneto; come si era visto in generale per tutte le materie riguardanti l’Europa e gli affari comunitari nel precedente capitolo, questa attività è prevalentemente lasciata alla gestione di Unioncamere Veneto. Emilia Romagna e Trento invece sostengono in modo analogo di occuparsi dell’organizzazione di seminari e attività di formazione sull’Unione Europea.

L’attività di informazione e sportello si differenzia invece in quanto a target: nel caso del Veneto è richiesta da enti pubblici, ma all’occorrenza anche da privati; nel caso dell’Emilia Romagna quasi esclusivamente da enti pubblici. Queste due regioni offrono un particolare servizio informativo per quanto riguarda i bandi e i programmi comunitari; si tratta cioè di un’informazione più specialistica. Le informazioni fornite dalla sede della Provincia di Trento sono rivolte ad un pubblico più generico e riguardano materie più generali. Il Trentino infatti non si occupa, se non in maniera occasionale, di tutto ciò che riguarda i bandi e i finanziamenti europei; non svolge cioè alcuna attività di assistenza o gestione agli altri uffici regionali per quanto riguarda i fondi a gestione diretta.

Tabella 20: Confronto tra le diverse attività svolte dalle Sedi a Bruxelles di Veneto, Emilia Romagna, Provincia di Trento.

<b>Attività delle sedi a Bruxelles.</b>	<b>Veneto</b>	<b>Emilia Romagna</b>	<b>Trento</b>
<b>Lobbying/rapporti con istituzioni UE</b>	Rivolto alla Commissione, per ottenere maggiori informazioni sui programmi e accedere così a più finanziamenti; Capofila progetto END;	Elaborazione di strategie regionali/locali da indirizzare alle istituzioni comunitarie tramite anche collaborazione con altre regioni europee ( <i>position papers</i> )	Attenzione alle relazioni istituzionali in generale; accompagnamento e assistenza ai politici provinciali negli incontri con funzionari europei
<b>Informazione/sportello</b>	Aiuto su bandi a enti locali, in caso anche a imprese e privati.	Aiuto su bandi verso enti locali; eventuale indirizzamento nel caso di domande di privati Siti Europafacile e Spazio Europa	Risposta e smistamento quesiti; non c'è un servizio di informazione specifica sui bandi
<b>Europrogettazione</b>	Informazione e collaborazione verso strutture regionali che vogliono accedere a bandi; casi di europrogettazione diretta	Assistenza tecnica sui bandi. Aiuto alle strutture regionali che vogliono accedere a bandi; facilitatori di progetti; casi di europrogettazione diretta	Assente
<b>Formazione</b>	Assente	Servizi di formazione per personale regione o enti pubblici locali; Organizzazione seminari.	Servizi di formazione per personale pubblico, scuole, Università di Trento; collaborazione organizzazione seminari anche per ass. categoria
<b>Monitoraggio legislativo fase ascendente diritto comunitario</b>	Trasmissione atti infrazioni. Osservatorio aiuti di stato.	Supporto alla verifica di corrispondenza della legislazione regionale al diritto comunitario. Aiuti di stato	Monitoraggio con pubblicazione mensile di documento cartaceo inviato a tutte le direzioni.
<b>Rapporto con attività dei dipartimenti "affari comunitari"</b>	Supporto logistico a funzionari regionali che si recano a Bruxelles.	Supporto logistico; assistenza tecnica nell'avviamento e nella gestione dei progetti; ricerca partner e partecipazione a reti interregionali	Supporto logistico; Rapporto sia con Servizio legislativo che con Servizio rapporti comunitari; iniziative comuni per promozione e comunicazione dell'attività trentina in Europa.

Fonte: nostra elaborazione su dati siti interviste e siti internet.

L'Ufficio di Bruxelles della Provincia Autonoma di Trento sembra quindi essere meno attivo rispetto agli altri due; bisogna tuttavia specificare che molte attività che le altre regioni svolgono nelle loro sedi a Bruxelles, sono svolte prevalentemente dal Servizio rapporti comunitari della Giunta. Possiamo considerare l'ufficio di Trento a connotazione meno politica in quanto sotto molti punti di vista la regia di alcune azioni resta saldamente ancorata a Trento, più che a Bruxelles.

Veneto ed Emilia Romagna invece, oltre ad effettuare attività di europrogettazione diretta, rappresentano anche un punto di riferimento per tutta la Regione. Per il Veneto il collegamento è quasi esclusivamente con i singoli settori di intervento; per l'Emilia Romagna esiste una costante collaborazione anche con il Servizio politiche europee.

Tramite i dati esposti nei precedenti paragrafi e qui riassunti è stato possibile individuare tre diversi profili di rappresentanza politica ed istituzionale adottati dalle tre regioni tramite le loro sedi a Bruxelles. Secondo Bolgherini (2006, 140) è possibile distinguere tra uffici a connotazione politica e uffici a connotazione tecnica; i primi sono uffici dove la cui missione di rappresentanza è più strettamente connessa alla linea politica dettata dal governo regionale e alle strategie di attivazione in sede europea che questa linea politica implica. Nei secondi sono invece prevalenti gli aspetti del supporto tecnico ed operativo alle regioni, prescindendo da attività che implicano valutazioni politiche delle loro funzioni.

La sede dell'Emilia Romagna è sicuramente quella più "politica". Essa cioè rappresenta una delle modalità di conduzione di tutto ciò che è la strategia del governo regionale in campo europeo e comunitario. La sede dimostra una forte vocazione al *networking*, e mantiene il collegamento tra la Regione e le altre regioni europee, dedicando una parte molto importante della sua attività alla creazione e al consolidamento delle reti di partenariato. La collaborazione con altre regioni<sup>29</sup> è vista

---

<sup>29</sup> Rispetto all'attività di *networking*, verrà data particolare attenzione a questo aspetto nel paragrafo 5.3.

come uno dei principali strumenti di lobbying nei confronti delle istituzioni europee, che possono essere meglio raggiunte ed influenzate unendosi e facendo rete con altre realtà istituzionali sub-statali.

Nel fare questo la Regione Emilia Romagna rappresenta e assiste anche tutti gli altri enti locali pubblici emiliani. La *partnership* istituzionale messa in evidenza nel precedente capitolo per quanto riguardava la gestione dei fondi strutturali e in generale, delle tematiche comunitarie, è analogamente riprodotta su scala europea attraverso l'ufficio di Bruxelles. Si tratta di un ufficio che assiste gli altri uffici della Regione in tutto ciò che, per motivi tecnici, essi non sono in grado di procurarsi per la gestione degli affari europei o in tutte quelle circostanze per le quali è necessaria una presenza sul campo. In tutto ciò, lavora anche in stretta collaborazione con le strutture di ERVET.

La connotazione “politica” dell’Ufficio Veneto è altrettanto forte. L’Ufficio rappresenta la visione che il Veneto ha dell’Europa e del ruolo che la Regione intende avere all’interno dell’arena europea. La sede rappresenta la volontà politica della Giunta, e a fare da tramite diretto tra la presidenza e l’Ufficio è il direttore. L’attività di *lobbying* si concentra principalmente su azioni che rendano possibile ottenere o facilitare l’arrivo di finanziamenti. La sede si dimostra infatti molto dinamica e molto competente per tutto ciò che riguarda i finanziamenti comunitari e la promozione della partecipazione ai bandi e alle *call* (sia nei confronti degli attori e dei singoli sul territorio regionale, sia nei confronti degli uffici regionali). Come si è accennato poc’anzi, vediamo che la promozione della partecipazione regionale ai programmi comunitari è affidata quasi esclusivamente alla sede di Bruxelles (e al suo ufficio distaccato V.in.E). L’intenso lavoro di progettazione e informazione sui fondi a gestione diretta svolto a Bruxelles si basa su conoscenze e capacità tecniche in capo ai consulenti esterni, che lavorano per l’ente regionale solo in forma provvisoria. In questo modo le competenze rischiano di essere un’esclusiva dell’ufficio di Bruxelles, e non delle risorse

professionali diffuse trasversalmente nella macchina amministrativa regionale.

Veneto ed Emilia Romagna presentano perciò degli uffici molto più simili, anche in termini di struttura e numero di personale. Sono certamente due uffici a connotazione più politica che tecnica, tuttavia sono le differenze in termini di strategia politica regionale a rendere i due uffici così diversi.

L'ufficio a Bruxelles della Provincia di Trento non ha una connotazione politica così forte. La strategia provinciale sull'Europa e sui rapporti con le istituzioni comunitarie viene condotta dalle strutture regionali in Trentino (Dipartimento affari generali e relazioni istituzionali per la parte "legislativa" e Servizio rapporti comunitari e sviluppo locale per la parte legata ai fondi strutturali e ai finanziamenti comunitari). La sede a Bruxelles non è uno strumento di cui si serve la Provincia per portare avanti tale strategia, ma piuttosto una "base" di supporto di cui si servono i funzionari e i politici regionali. Si tratta più di un aiuto tecnico, in grado di rappresentare la Provincia nelle reti istituzionali e fornire un aiuto, anche logistico, per qualsiasi genere di necessità legata ai rapporti con la sfera europea. Non si tratta tuttavia di un ruolo passivo: ad esempio la sede svolge servizio di informazione, formazione e organizzazione di seminari, che rappresentano un punto di riferimento per tutti gli attori della *governance* provinciale, soprattutto per quanto riguarda il monitoraggio della produzione legislativa comunitaria.

### **5.3. Gli europarlamentari come destinatari della *lobbying* regionale.**

Passiamo ora ad analizzare il ruolo che il Parlamento Europeo, nello specifico nelle figure dei suoi membri eletti, può avere come canale di attivazione regionale e di accesso al *policy-making* europeo. Le due regioni e la Provincia autonoma di Trento fanno parte della stessa circoscrizione elettorale (Italia nord-orientale), e hanno perciò



eletto congiuntamente un gruppo di quindici europarlamentari. Attraverso le interviste si è cercato di comprendere meglio che tipo di rapporto esista tra questi deputati e il proprio collegio di elezione, in particolare con gli enti regionali<sup>30</sup>. Abbiamo perciò rivolto un questionario a sette europarlamentari del Nord-Est<sup>31</sup>, con domande riguardanti il rapporto con il collegio e con le componenti istituzionali di Veneto, Emilia Romagna e Trentino.

Scorrendo la lista dei deputati del Nord Est, vediamo che non tutti provengono dalla scena politica veneta, trentina o emiliana. Come abbiamo accennato in precedenza, all'interno delle liste che vengono presentate per le elezioni europee, vista la vastità dei collegi elettorali, i candidati devono poter vantare una certa riconoscibilità e una fama che possa essere trasversale e diffusa su più territori regionali. Per questa ragione spesso è necessario candidare delle personalità che godono di un alto prestigio politico a livello nazionale pur non essendo originari dal collegio elettorale in questione.

È stato possibile individuare diverse modalità di organizzazione del lavoro politico e un diverso grado di presenza a Strasburgo e a Bruxelles. Alcuni di loro sono regolarmente presenti a Bruxelles<sup>32</sup>; altri, soprattutto coloro che ricoprono anche altre cariche all'interno di istituzioni locali, hanno una presenza meno costante, e cercano di concentrare i viaggi a Bruxelles e Strasburgo per prendere parte alle votazioni delle proprie commissioni e alla plenaria, e continuare così a seguire altre parti dell'attività dall'Italia, tramite i propri assistenti che riportano le discussioni e le riunioni a cui non

---

<sup>30</sup> Sono stati intervistati soltanto deputati eletti nella circoscrizione Italia nord-orientale. Ciò non toglie che vi sia dialogo e scambio di informazioni anche tra regioni del Nord-Est e parlamentari di altre circoscrizioni e viceversa.

<sup>31</sup> Non è stato possibile intervistare molti deputati a causa della loro fitta agenda di impegni. In due casi non è stato nemmeno possibile attivare il contatto con collaboratori, nonostante il tentativo quotidiano tramite telefonate, e-mail, fax e visite dirette allo studio del deputato; in questi casi quindi si è potuta rilevare soltanto l'assenza continuata e per lunghi periodi di tempo del parlamentare e del suo assistente dall'ufficio.

<sup>32</sup> In generale, le attività del calendario settimanale di un deputato va dal lunedì (pomeriggio) al giovedì mattina. Il venerdì è il giorno destinato al collegio elettorale e al territorio.

possono assistere.

Come abbiamo accennato in precedenza, i singoli deputati non fanno riferimento e non sostengono, come avviene per il parlamento nazionale, nessun governo. Sono politici che agiscono in totale indipendenza rispetto al proprio paese di appartenenza, e per questa ragione devono “rendere conto” soltanto al proprio elettorato. Anche per questo, per quanto concerne le possibilità di contatto tra il parlamentare e la realtà della sua circoscrizione elettorale, dalle interviste è emerso che oltre agli enti regionali, esiste un forte dialogo prima di tutto con la società civile, e quindi con il mondo dell’associazionismo, delle categorie economiche, e in parte anche con i cittadini.

Ogni deputato, in base alle commissioni parlamentari in cui lavora e al suo settore d’interesse, collabora con le organizzazioni e le associazioni europee, nazionali e locali di riferimento. Si viene a creare cioè una rete di contatti e uno scambio di informazioni a doppio senso che coinvolge le rappresentanze ai diversi livelli territoriali. Il dialogo interno a queste reti si sviluppa solo ed esclusivamente in base alla volontà del deputato, che seleziona gli interlocutori in base alle proprie necessità ed interessi, selezionando tra la miriade di richieste che quotidianamente arrivano via posta e via e-mail nel suo ufficio.

Queste reti possono essere più o meno radicate sul territorio, che sia della regione di origine o in altre regioni italiane. Si tratta però di reti spesso non stabili, create cioè su materie *ad hoc*, che non per forza si mantengono per tutta la durata della legislatura, o che comunque riguardano ambiti molto ristretti all’interno dei quali egli diventa per un vero e proprio referente per le organizzazioni di settore. Può capitare invece che vi siano delle materie che non trovano frequentemente riscontro diretto nella produzione normativa che può avere impatto nell’arena regionale e locale<sup>33</sup>; in questo caso gli

---

<sup>33</sup> Al contrario, le materie che presentano maggiori implicazioni, immediatamente riscontrabili sul territorio sono sicuramente l’agricoltura, l’ambiente, i trasporti, la politica di coesione, la pesca e le attività produttive in generale.

europarlamentari hanno meno occasioni di instaurare un dialogo con attori locali, istituzionali e non, e si rivolgono maggiormente alle associazioni e ai movimenti di livello europeo<sup>34</sup>. Questo non significa che il loro impegno per i cittadini del proprio collegio sia minore; sta a significare piuttosto che la loro rappresentanza è trasversale a tutti i collegi, perché magari riguarda tematiche di più ampio respiro (come ad esempio i diritti economici e sociali, politiche della cultura, diritti umani e pari opportunità, ecc.) ma che comunque hanno, inevitabilmente, un impatto anche sui singoli territori regionali.

Come mette in evidenza un euro parlamentare del PSE dell'Emilia Romagna, membro della commissione affari istituzionali e della commissione sviluppo (intervista n. 33):

Diciamo che l'Europa, per quanto riguarda la mia esperienza, ha nei territori un impatto molto settoriale e categoriale. Ci sono delle categorie i cui interessi vengono toccati dalle direttive europee sulla carne viva. E allora queste categorie si mobilitano, sono informate, conoscono nel dettaglio gli avvenimenti e quindi naturalmente chiedono anche ai parlamentari di votare in un certo modo, attraverso la codecisione su certi argomenti nel PE. Le cose di cui mi occupo io ad esempio spesso non fanno parte delle politiche regionali e locali.

Segnaliamo inoltre l'organizzazione scelta da un deputato PSE per la creazione di un dialogo stabile con la cittadinanza e con la società civile della sua zona di provenienza, Verona (intervista n. 30):

Un modo è quello di dare informazioni via internet, quindi ho costruito un sito, dove metto anche l'agenda e dove le persone sanno già dove sarò il giorno. Man mano che ho gli appuntamenti li inserisco, e quindi anche le persone che mi chiedono la disponibilità per gli

---

<sup>34</sup> A puro titolo di esempio, in un progetto di normativa che riguarda il mercato del lavoro in generale a livello europeo il collegamento avviene con le federazioni nazionali ed europee dei sindacati prima che con quelle locali, oppure per quanto riguarda l'ambiente possono esserci incontri con le associazioni ambientaliste regionali, ma anche con le federazioni europee; sta poi ad ogni deputato intrecciare questo tipo di relazioni su più livelli e diventare nodo attivo della rete, assieme agli altri *stakeholders*.

appuntamenti possono verificare subito i miei impegni. Poi ho istituito una sede a Verona....non un vero e proprio ufficio, ma uno spazio aperto dove le persone possono anche incontrarsi, fare cose ed iniziative anche a prescindere dalla mia presenza.

Molti deputati hanno infatti creato un sito internet come strumento di comunicazione accessibile a tutti, dove poter inserire informazioni, resoconti delle attività e qualsiasi tipo di comunicazione rivolta alla cittadinanza. La maggiore difficoltà, riconosciuta in modo unanime da tutti gli intervistati, è proprio quella di pubblicizzare e comunicare agli elettori e ai cittadini gli aspetti salienti della propria attività parlamentare. Dall'intervista ad un deputato veneto del PPE (intervista n. 27):

Se uno aspetta che sia dal territorio che arrivino le domande...Non c'è la percezione dell'UE come un luogo importante per il territorio, e quindi a volte è la sollecitazione del parlamentare a far capire quanto importante sia, anche per alcune realtà territoriali, il collegamento con UE. La percezione di quanto strategico possa essere tale collegamento sta crescendo, ma è ancora troppo bassa. Soprattutto per quanto riguarda l'importanza del collegamento con il Parlamento Europeo, dal punto di vista del veicolare, diciamo così, percezioni e interessi di carattere più sociale.

L'esistenza di un collegamento tra europarlamentare e attori del territorio dipende per forza di cose anche dalla presenza di una società civile in grado di conoscere la normativa europea e le conseguenze che essa può avere a livello locale, e che decide perciò di contattare i propri deputati<sup>35</sup>. Ancora sulla comunicazione dell'Unione Europea e dalla sua attività istituzionale e politica, dalle parole di un deputato del PSE eletto nel collegio Nord Est (intervista n. 31):

La comunicazione dell'Europa ai cittadini ha una storia abbastanza triste, perché è sempre stata considerata unipolare, unidirezionale. Noi facciamo le leggi, direttive, riforme, finanziamenti

---

<sup>35</sup> Questo aspetto ci rimanda ancora una volta alla questione, più volte ribadita, della scarsa conoscenza delle dinamiche europee da parte di cittadini e attori locali, e alla necessità, da parte delle istituzioni a livello nazionale e sub-nazionale, di fare informazione pro-attiva e promozione.

ecc. e gli europei non ci capiscono [...]. E il clou di questa crisi comunicativa si è vista quando è stata presentata la Carta costituzionale e questa è stata respinta, non perché i cittadini francesi e olandesi considerassero sbagliati gli articoli della Costituzione; non li avevano nemmeno letti, perché erano centinaia ed erano scritti in un linguaggio incomprensibile. E soprattutto perché non coincidevano con l'esperienza quotidiana delle persone, soprattutto dei ceti più svantaggiati della popolazione.

Per quanto riguarda l'aspetto della comunicazione, ancora una volta notiamo che nei siti internet delle regioni e delle pagine dedicate alle sedi a Bruxelles non sono presenti link per illustrare e pubblicizzare i deputati europei con i quali la regione è in contatto, o semplicemente delle liste per informare sull'attività del Parlamento e sulla presenza italiana e regionale al suo interno. L'unico caso è quello del sito Spazio Europa, dell'Emilia Romagna, dove è presente una speciale pagina dedicata al Parlamento Europeo, alle sue componenti (commissioni, delegazioni, ecc.), con dei link specifici che conducono non soltanto alla lista dei membri italiani, ma anche a quelli delle regioni europee gemellate con l'Emilia. L'attenzione dell'Emilia Romagna verso i Parlamentari europei anche delle altre regioni non italiane con cui collabora è confermata dall'intervista al Dirigente progettazione per lo sviluppo delle iniziative con l'Unione Europea assemblea legislativa (intervista n. 17):

Noi invitiamo direttamente sempre i parlamentari europei nell'ambito della nostra progettualità, esistono dei contatti. Così come invitiamo anche dei parlamentari europei delle altre regioni, delle regioni partner magari, creando anche questo rapporto con la rappresentanza parlamentare europea, anche di queste regioni con cui noi siamo gemellati e di tutti i paesi con cui collaboriamo.

Per quanto attiene alle relazioni istituzionali e nello specifico a quelle con le regioni, esse, tramite i loro funzionari delle sedi di Bruxelles, possono accreditarsi all'interno del PE e chiedere di presenziare alle riunioni delle Commissioni o ad altre iniziative, con lo scopo di ottenere informazioni ed incontrare gli *stakeholders* a

riguardo di un particolare settore di intervento comunitario. Possono inoltre creare una rete diretta di contatti con i MEP e i loro assistenti, e chiedere loro pareri, informazioni, strumenti<sup>36</sup>.

Tale contatto avviene solitamente quando il deputato europeo si sta occupando di un rapporto che riguarda da vicino alcune priorità strategiche regionali, cioè quando ancora si trova nella sua fase ascendente, ovvero prima dell'approvazione definitiva; attraverso mirate azioni di *lobbying* si cerca di promuovere il punto di vista dell'amministrazione regionale, sensibilizzando i deputati rispetto ad alcune tematiche.

Può trattarsi di una priorità regionale emersa nel contesto istituzionale e politico, ma anche dal territorio e dalla società civile. Le associazioni e i movimenti dei cittadini possono quindi utilizzare due strategie di attivazione per fare *lobbying* al Parlamento europeo: rivolgersi direttamente all'europarlamentare di riferimento, oppure perseguire un accesso *mediato*, rivolgendosi alle istituzioni regionali e alla sede di Bruxelles, che provvederà a fare pressioni (verso il Parlamento e verso altre istituzioni comunitarie). Può accadere talvolta che le categorie economiche utilizzino di tanto in tanto questo secondo canale indiretto, quello regionale; molto più spesso però la strategia delle categorie economiche viene attivata su entrambi i livelli istituzionali, quello regionale e quello europeo.

Perché le regioni si facciano veramente carico delle istanze del territorio in Europa, è necessario però che esse abbiano sviluppato un largo sistema di contatti in merito agli attori presenti sul proprio territorio. Ciò avviene soltanto se le regioni sono in grado di assumere il ruolo di guida del "sistema regione" e di governare la complessa

---

<sup>36</sup> Ciò non toglie però che si possano portare avanti strategie di *lobbying* sul Parlamento Europeo senza passare per forza attraverso un deputato. Ad esempio, l'Emilia Romagna in alcune occasioni ha presentato formalmente dei *position papers* ai *rapporteur* di alcuni progetti di direttiva su cui la Regione intendeva esprimere un'opinione ufficiale, singolarmente o assieme ad altre regioni europee. Oppure attraverso un'associazione interregionale, la CALRE, l'Assemblea legislativa emiliana ha chiesto degli incontri formali con l'Ufficio di Presidenza del PE per chiedere che tale associazione potesse accreditarsi come interlocutore all'interno del Parlamento (come possono fare i *lobbisti* e gli enti sub-statali).

rete di interessi e istanze provenienti da enti locali, attori privati, società civile. Lo scarso interesse della letteratura sui canali regionali di attivazione in merito al tema del Parlamento europeo fa supporre che questa “cinghia di trasmissione” degli interessi territoriali non sia funzionante, o che comunque si tratti di un canale di accesso all’UE poco utilizzato<sup>37</sup>; supposizione che è stata pienamente confermata dalle interviste da noi effettuate.

Secondo i dati emersi intervistando i parlamentari europei e i funzionari regionali, sono state riscontrate differenti situazioni per quanto concerne il dialogo e la collaborazione tra questi due attori, che possiamo così riassumere:

- assenza totale di contatti;
- contatti solo con il deputato della stessa parte politica della Giunta regionale;
- contatti anche con europarlamentari di differente coalizione politica della Giunta regionale.

In taluni casi è stata infatti riscontrata l’assenza totale di contatto tra eurodeputato e attori politici regionali; ciò avviene soprattutto per quanto riguarda deputati appartenenti a coalizioni politiche differenti da quelle della Giunta regionale. Questa situazione si avverte soprattutto in Emilia Romagna e Veneto; per quanto riguarda la Provincia Autonoma di Trento l’appartenenza politica sembra invece essere un ostacolo meno forte al dialogo interistituzionale.

Esistono poi rapporti più frequenti, sia da parte di deputati e regioni dello stesso colore politico, ma anche tra parlamentari del PSE con la Regione Veneto e, viceversa, contatti tra eurodeputati del PPE con la Regione Emilia Romagna; solitamente però si tratta di relazioni meno strutturate e più concentrate su singole *issues*: delle convergenze

---

<sup>37</sup> Un recente rapporto CIPI (Raffone 2006, 151) registra lo scarso coordinamento tra le *lobby* italiane, i rappresentanti italiani nelle istituzioni europee, i ministeri e la Rappresentanza permanente. Si segnala però un lavoro efficace soltanto in alcuni ambiti; ad esempio in materia di trasporti, sulla direttiva sui porti, che ha visto una buona azione di *lobby* delle entità territoriali e delle società di servizi interessate.

temporanee su specifici dossier. Un esempio fornito da un europarlamentare del PSE del Veneto (intervista n. 30):

Nella mia esperienza precedente a quella parlamentare avevo già dei rapporti con la Regione Veneto e Bruxelles, e questo è stato un modo per mantenerli. Si stava lavorando su una serie di profili che poi in qualche modo sono proseguiti da qui, ma non ho nessun tipo di rapporto con la regione. La sede a Bruxelles sì, anche la scorsa settimana con il direttore della sede di Bruxelles anche per cercare di far crescere nella mia città un progetto di sensibilizzazione e di promozione sui temi dei suoi finanziamenti, sulle possibilità di intervento comunitarie. In una occasione, a seguito di contatti che erano già presenti, parlando casualmente di quello che sul momento stavo seguendo, abbiamo scoperto di avere alcuni profili comuni, per esempio sulla sull'aspetto transfrontaliero dei servizi sociali di interesse generale, c'era tutto uno studio che la Regione Veneto aveva già fatto, c'era una serie di commenti. E questo ha consentito di scambiarcelo. Non c'è stata una precisa volontà, il caso ha voluto che incrociassimo una convergenza su una serie di temi.

Solitamente comunque le più frequenti occasioni di contatto sono anche le visite che diversi tipi di delegazioni regionali (politici, funzionari, ma anche industriali, istituti scolastici, ecc.) effettuano al Parlamento Europeo, chiedendo al deputato un incontro e la possibilità di visitare gli edifici di Strasburgo o Bruxelles. Analogamente, si riscontra da tutte le interviste che, da parte delle regioni, è abitudine invitare i parlamentari europei a prendere parte a presentazioni, eventi, iniziative culturali o di qualsiasi altro genere organizzate sia a Bruxelles che in Italia. Questi incontri sono importanti occasioni per la visibilità dei deputati e per promuovere la nascita di contatti tra gli attori; il rischio sorge quando però ci si limita a questo genere di contatti, senza approfondire ulteriormente il dialogo politico. Il parlamentare europeo, invece di rappresentare una figura di alto rilievo politico-istituzionale, rischia di essere relegato ad un ruolo formale e meramente simbolico.

Sono emersi infine alcuni casi di europarlamentari molto legati alle loro regioni d'origine, con le quali collaborano molto spesso e al quale ci si rivolge in caso di



necessità di diverso genere o di questioni legate al Parlamento Europeo. Nel caso del Veneto in particolare esiste un rapporto alcuni diversi parlamentari, anche se poi i rapporti più frequenti avvengono con uno-due eurodeputati del PPE, anche grazie al rapporto personale esistente con il direttore della sede di Bruxelles<sup>38</sup>. La Regione individua cioè dei referenti con i quali avverte affinità, sia politica che strategica, e ai quali si rivolge quando deve avere a che fare con il Parlamento.

In ogni caso si tratta sempre di una combinazione tra queste tre situazioni idealtipiche. Ciò che accomuna però tutti i contesti esaminati è la mancanza di forme di dialogo istituzionale strutturato; la quasi totalità dei contatti avviene essenzialmente secondo reti di conoscenza personali e, per certi aspetti, informali, aspetto che è stato confermato da tutte le interviste, sia a eurodeputati che a funzionari regionali.

Quali attori all'interno dell'amministrazione regionale tengono tali i contatti con gli europarlamentari? Solitamente è la sede di Bruxelles ad occuparsene; grazie alla vicinanza e alla possibilità per i funzionari nella capitale europea di recarsi al Parlamento e assistere a riunioni e iniziative, è più facile restare in contatto con i propri deputati e cercarli in caso di necessità, invitandoli ad ogni iniziativa organizzata presso l'ufficio di collegamento.

Dall'intervista ad un Dirigente del Servizio Politiche europee e relazioni internazionali dell'Emilia Romagna (intervista n. 19):

Nella sede a Bruxelles sicuramente ci sono rapporti più stretti con gli europarlamentari, con noi meno...non c'è un rapporto continuativo. Vengono coinvolti magari quando si organizzano convegni, però non c'è un rapporto stabilito su determinate questioni. Anche perché i tempi del Parlamento europeo sono un po' diversi. Poi chiaramente i politici, a livello politico sicuramente ci sono più contatti, nel nostro caso che è un livello tecnico non c'è questa

---

<sup>38</sup> Come afferma nell'intervista (n. 32) un eurodeputato veneto del PPE: «Ho contatti quasi quotidiani con l'amministrazione sia in Italia, che a Bruxelles tramite l'ufficio di Rappresentanza della Regione. Ho un ottimo rapporto col direttore e i miei collaboratori possono trovare supporto nei funzionari regionali a Bruxelles». Questo particolare rapporto di fiducia reciproca e costante dialogo è confermato da più testimoni privilegiati e dagli stessi funzionari della sede di Bruxelles del Veneto.

continuità.

Nel caso dei contatti tra eurodeputati e Presidente della Giunta, assessori e i consiglieri regionali, i canali di dialogo vengono condotti quasi sempre seguendo le reti dell'appartenenza partitica e dell'affiliazione politica, in maniera molto più accentuata rispetto a quanto avvenga a Bruxelles. A livello europeo vige infatti una logica parzialmente diversa, come afferma il deputato del partito dei Verdi del Trentino-Alto Adige (intervista n. 28):

La politica in Europa è molto diversa da quella regionale e nazionale [...]. Qui in Europa non si guarda da quale gruppo politico vieni, ma quali sono i tuoi interessi, le tue proposte. È un altro modo di discutere, più aperto. Qui non mi sento all'opposizione.

Da Bruxelles gli attori politici sarebbero cioè in grado, almeno teoricamente, di orientare e concentrare la propria azione avere più sugli aspetti funzionali dell'attività politica e della definizione delle priorità, scavalcando in alcuni casi la conflittualità ideologica, in nome dell'interesse nazionale o territoriale.

Il sistema di *lobbying* regionale e nazionale in realtà sconta dei problemi “cronici”, che rendono difficile l'elaborazione di strategie vaste e condivise da parte del “sistema Italia” a Bruxelles. Dall'intervista a un parlamentare veneto del PSE (intervista n. 30):

Manca una strutturazione. C'è un dialogo, ma basato su una conoscenza personale o su altra rete, non istituzionale [...]. L'Italia ha una tendenza a chiudersi dentro al confine regionale o nazionale, senza avere una vera prospettiva.

Dalle parole di un deputato veneto del PPE (intervista n. 27):

Ci sono tanti piccoli esempi di dialogo, esempi che testimoniano quanto utile ed importante potrebbe essere un rapporto continuativo, però non è una cosa fatta a sistema. È sporadica, ed affidata alla buona volontà dei singoli e alle conoscenze personali. Così quando arrivano alcune

direttive (sulla pesca, sull'immigrazione) ci si trova impreparati, anche a livello di politici nazionali.

Se ci sono esempi di *lobbying*<sup>39</sup> italiana di successo (la battaglia per il *made in Italy*, per la ripartizione dei seggi italiani nel Trattato di Lisbona, ecc.), ci sono altrettanti esempi, sia a livello regionale e locale, nei quali le istituzioni sono arrivate tardi, e invece di intervenire durante la fase ascendente del diritto comunitario, si sono “accorte” della normativa europea soltanto nel momento della sua implementazione. Una delle ragioni è proprio la mancata lungimiranza, ai diversi livelli istituzionali, della necessità di dialogo e coordinamento. La ricerca conferma che al Parlamento Europeo non viene riconosciuto l'adeguata importanza istituzionale. Ancora dalle parole del deputato veneto del PPE intervistato sull'argomento (intervista n. 27):

Attualmente al massimo uno arriva alla Commissione, perché è il luogo che distribuisce finanziamenti, che distribuisce bandi, che distribuisce... Quando però il cittadino inizia ad avanzare istanze di carattere più politico, allora ci si accorge che il luogo più adatto è il Parlamento e il lavoro parlamentare. E' una sensibilità che sta crescendo, sur restando sempre molto minimale.

Un caso eclatante negli ultimi anni è stato quello relativo alla direttiva Bolkestein sulla liberalizzazione del mercato dei servizi, e che ha visto, senza precedenti, una forte

---

<sup>39</sup> Uno dei motivi della scarsa recettività degli europarlamentari italiani al sistema di *lobby* è, secondo il *Rapporto CIPI*, il *turnover* elettorale in occasione delle elezioni politiche nazionali, momento in cui molti eurodeputati abbandonano il loro seggio per candidarsi nelle liste per il Parlamento nazionale (fenomeno particolare intenso nel caso italiano se confrontato con i valori di altri paesi membri) che impedirebbe il crearsi di una classe politica stabile per gli affari europei che faccia base a Bruxelles. A differenza di quanto avviene in modo crescente per altri paesi europei come la Germania o il Regno Unito, dove i parlamentari sono spesso funzionari comunitari, assistenti parlamentari o giornalisti specializzati in questioni europee, in Italia gli europarlamentari provengono quasi esclusivamente dai ranghi dei partiti politici, e non sempre conoscono l'Unione Europea e il suo sistema politico. Molti europarlamentari italiani ricoprono invece cariche importanti a livello regionale, ad esempio sono sindaci di grandi città o Consiglieri regionali: questo dovrebbe teoricamente aiutare e favorire i contatti con le regioni di appartenenza, anche se come abbiamo visto molto più spesso è l'appartenenza partitica a dettare la nascita di collaborazione tra classe politica regionale e deputato europeo.

mobilitazione collettiva da parte della cittadinanza e di gruppi organizzati. Come racconta il deputato del PSE nell'intervista n. 31:

Il PE ha un peso che è notevolmente superiore a quello che abbia mai avuto. E c'è una dialettica reale all'interno del Parlamento, nella quale si riflettono le varie tendenze e i gruppi politici. E a differenza del parlamento italiano tali gruppi tendono spesso a raggiungere accordi, e quindi ad esercitare una influenza reale sulle decisioni della Commissione e del Consiglio. Esistono molte limitazioni, però effettivamente in molti campi abbiamo la possibilità di incidere su decisioni importanti. Ad esempio la Bolkestein, che è partita come ipotesi di sfondamento e di liberalizzazione totale dei servizi, compresi i servizi di interesse generale come la salute, l'istruzione, e che alla fine è stata approvata a decisione molto più ragionevole [...]. E tutto questo è stato accompagnato non solo dalle discussioni parlamentari e dal confronto tra Parlamento Commissione e Consiglio, ma anche da un vasto movimento popolare, soprattutto dei lavoratori di vari Paesi dell'Europa, culminato in una grande manifestazione a Strasburgo con decine di migliaia di lavoratori.

Questa sensibilità può crescere se vengono portate avanti delle iniziative di promozione dell'Europa e vengono create delle occasioni di dialogo istituzionale (che sia sostanziale, e non mero scambio di visite), sia a livello europeo e che a livello regionale. Ad esempio, nel merito nella scaduta Commissione speciale per i rapporti comunitari del Consiglio regionale del Veneto, era stata avanzata la proposta di istituire una seduta annuale del Consiglio regionale con la presenza degli europarlamentari veneti, proposta che non ha poi avuto ulteriori riscontri.

#### **5.4. Il Comitato delle Regioni.**

Il CdR rappresenta uno dei più importanti canali di accesso collettivo e diretto alle istituzioni europee: è l'organo all'interno del quale gli enti sub-nazionali possono manifestare il proprio punto di vista sul processo decisionale europeo, e le città e le Regioni d'Europa possono ottenere tutte le informazioni provenienti dalle istituzioni

comunitarie. Negli anni il Comitato è diventato un portavoce, non soltanto simbolico, delle istanze degli attori regionali, che chiedono di poter aumentare gli spazi di mobilità e di influenza all'interno delle istituzioni europee. Il CdR ha formulato varie proposte finalizzate al rafforzamento del proprio ruolo, chiedendo in particolare di partecipare ai Consigli informali dedicati alle *policies* che rientrano fra i settori di consultazione obbligatoria, e di poter assumere il rango di istituzione, al pari con il Parlamento e la Commissione, ottenendo così ad esempio la possibilità di adire alla Corte di Giustizia (nei casi di mancata consultazione e di sconfinamento delle altre istituzioni nelle proprie prerogative).

Come mette in evidenza Alfieri (2004), il vero salto di qualità che il Comitato delle Regioni dovrebbe fare è quello di modificare l'attuale approccio alla rappresentanza degli interessi sub-statali che lo caratterizza. Non più una semplice comunanza di interessi molto generali, ma una vera cooperazione orizzontale tra attori regionali a livello europeo anche su temi specifici, che permetta loro di aggregarsi senza tener conto dell'appartenenza nazionale, raccogliendo maggiormente le opportunità delle positive esperienze delle euroregioni e delle comunità di lavoro transfrontaliere, che pur avvengono in una cornice non istituzionale. Nonostante lo scetticismo e le critiche, il Comitato delle Regioni rappresenta comunque una grande arena, soprattutto grazie allo strumento delle sessioni plenarie, in cui la rappresentanza degli enti sub-statali può incontrarsi e favorire la creazione di reti e di contatti politici ed istituzionali.

Passiamo ora ad esaminare le differenti modalità di partecipazione alle attività istituzionali del Comitato delle Regioni da parte dei tre casi studio. Le attività istituzionali che ogni membro può svolgere sono quelle di prendere parte alle sedute plenarie, alle riunioni delle due commissioni di appartenenza, l'eventuale presenza nell'ufficio di presidenza e la produzione di pareri nel ruolo di relatore (*rapporteur*).

Il Veneto ha un membro titolare; incarico ricoperto dal principio dal Presidente

della Giunta, è stato poi affidato nel 2005 all'Assessore alle politiche dell'economia, dello sviluppo, della ricerca e dell'innovazione. In mancanza dell'Assessore, la delegazione italiana del PPE (gruppo politico dell'assessore) delega poi il voto ad un eventuale sostituto (ad esempio un consigliere regionale o un assessore locale), rispettando lo stesso equilibrio politico. Dal 2007 l'assessore è entrato anche a far parte dell'Ufficio di Presidenza<sup>40</sup> del CdR. L'attuale membro veneto al CdR attualmente l'Assessore al bilancio, perchè l'Assessore all'economia è stato eletto al parlamento italiano a seguito delle elezioni politiche del 13 e 14 aprile 2008.

L'attività del membro titolare al Comitato delle Regioni è seguita dalla segreteria dell'assessore incaricato e da un funzionario della sede di Bruxelles che funge da assistente, monitorando l'agenda dei lavori. Non sono molti i pareri presentati dai membri veneti<sup>41</sup>; si ricorda soltanto quello del Presidente della Giunta nel 2003, sull'aumento dei fondi CARDS a paesi non ancora membri dell'UE, nell'ambito della Commissione RELEX. Le interviste ai funzionari della sede di Bruxelles confermano lo scarso interesse da parte dei vertici regionali rispetto a questo genere di strategia.

Per quanto riguarda l'Emilia Romagna il membro titolare è il Presidente della Provincia di Reggio Emilia. I membri emiliani supplenti sono invece un consigliere comunale di Ravenna e un consigliere regionale o Vice Presidente della Regione Emilia Romagna. L'ente regionale quindi non ha un membro titolare, ma deve appoggiarsi alle rappresentanze di altri enti locali del suo territorio. Il motivo di questa scelta dipende anche dal fatto che il Presidente della Giunta è impegnato sul fronte nazionale, essendo il presidente della Conferenza dei presidenti delle Regioni italiane.

Non avendo un membro titolare proveniente dall'ente regionale, gli uffici

---

<sup>40</sup> L'ufficio di Presidenza del Comitato delle Regioni europee è diviso per gruppi politici e rispettagli equilibri politici e geografici interni all'assemblea plenaria. Si compone di 40 membri e si riunisce a Bruxelles in concomitanza con le sessioni plenarie dei lavori.

<sup>41</sup> Dalle interviste emerge che la Regione commissiona all'esterno la stesura degli eventuali pareri d'iniziativa a consulenti specializzati (intervista n. 2).

regionali non si occupano di seguire l'attività istituzionale in senso stretto. Come confermato sia dalle interviste a Bruxelles che a Bologna, esiste una collaborazione e un monitoraggio dei lavori del CdR, portati avanti soprattutto dalla sede a Bruxelles, ma la partecipazione non è costante. La sede a Bruxelles si occupa piuttosto di seguire quei dossier che riguardano da vicino alcune tematiche di particolare interesse regionale o che riguardano le reti interregionali di cui la regione fa parte.

Gli altri due membri si sono tuttavia dimostrati abbastanza attivi: dal 2002 al 2006 sono stati presentati sette pareri (sei da parte del consigliere comunale di Ravenna, uno da parte del Presidente della Provincia di Reggio Emilia).

La Provincia autonoma di Trento possiede due membri supplenti: un consigliere comunale di Trento e un consigliere regionale o il Presidente del Consiglio Regionale Trentino Alto Adige (che, a turno, è il presidente del Consiglio provinciale di Trento o di Bolzano); anche nell'ambito del Comitato delle Regioni vige quindi l'alternanza tra le due Province. Ad accompagnare i membri trentini è presente poi come membro titolare il Presidente della Provincia autonoma di Bolzano, che dal 1994 al 2008 è stato relatore di cinque pareri. La sede di Bruxelles aiuta l'attività dei suoi membri al CdR; il direttore dell'ufficio di collegamento fa da assistente al membro trentino, che in questo momento è il Presidente del Consiglio provinciale, che ha presentato un parere nel 2007.

Pur trattandosi di indicatori parziali per giudicare in modo esaustivo l'attività svolta dalle regioni all'interno del CdR, possiamo comunque elaborare delle ipotesi, confrontando i dati della partecipazione ai lavori delle commissioni interne al Comitato delle Regioni, la redazione di pareri, le informazioni sui siti istituzionali, e soprattutto quanto emerso dalle informazioni dalle interviste svolte sul campo, per capire meglio

anche l'attività svolta dagli uffici regionali incaricati nel seguire l'agenda dei lavori di questo organo<sup>42</sup>.

Da questi dati possiamo innanzitutto affermare che l'interesse regionale e l'investimento di tempo e risorse nei confronti delle attività del CdR è piuttosto scarso in tutte e tre le regioni, soprattutto se rapportato all'impegno che le regioni conducono in altri settori di attività inerenti ai rapporti con l'UE. In tutte e tre le regioni sono soprattutto i funzionari di segreteria degli assessori-membri ad occuparsi dell'agenda dei lavori al CdR, assieme ai funzionari delle sedi di Bruxelles: questa attività consiste essenzialmente nel monitorare i documenti e le risoluzioni in corso e, eventualmente, avanzare delle proposte in merito a tali documenti.

Anche in questo caso, è forse la Regione Emilia Romagna quella a dedicare più tempo a queste attività, pur non avendo un membro titolare proveniente dai vertici regionali. Dalle interviste emerge che l'attività di monitoraggio dei documenti e dei dossier del Comitato delle Regioni, in mancanza della possibilità di proporre direttamente dei pareri, è considerata come un'ulteriore possibilità di affrontare e discutere i temi di particolare interesse regionale con altre regioni europee, nell'ambito anche delle reti di partenariato o associazioni interregionali già esistenti. Il Comitato è visto perciò come un'arena politica in cui, nonostante lo scarso "rilievo" delle risoluzioni approvate sui risultati del processo decisionale comunitario, è possibile trovare partner con i quali condividere alcune strategie regionali.

Il Veneto è l'unica delle tre regioni a possedere un membro titolare proveniente dalla Regione; l'interesse della Giunta per il CdR, che era maggiore quando ad occupare il ruolo di membro effettivo era il Presidente della Giunta, è andato però gradualmente diminuendo. Dopo la presentazione del parere del 2003 il membro veneto ha continuato

---

<sup>42</sup> È evidente tuttavia come l'attivismo dell'ente (regionale, provinciale, comunale) al CdR dipenda molto dalla volontà personale del singolo membro designato di partecipare, presentare pareri, prendere parte alle riunioni.



a partecipare formalmente alle attività del Comitato delle Regioni, ma senza investire particolarmente su questo tipo di strategia di *lobbying*, preferendo piuttosto utilizzare canali di attivazione singoli, e intervenire direttamente sulla Commissione Europea.

Per quanto riguarda infine la Provincia di Trento, gli uffici legislativi provinciali e la sede a Bruxelles svolgono un'attività di monitoraggio, individuando i pareri che possono interessare l'amministrazione provinciale sin da quando sono in fase di discussione all'interno delle commissioni, fino all'esame finale in plenaria. L'attività legislativa (pur non conducendo all'approvazione di alcun documento vincolante per le Comunità europee) viene seguita attentamente; i progetti di parere sono poi distribuiti per conoscenza all'interno delle varie strutture regionali, a seconda delle tematiche interessate. Successivamente, è compito della struttura e dell'assessorato di riferimento eventualmente rapportarsi con gli interessi territoriali esterni e far pervenire delle osservazioni o proposte di emendamento. Tuttavia anche nel caso della Provincia Autonoma di Trento, non sono pochi i dubbi sulla reale utilità del Comitato delle Regioni come arena politica europea, soprattutto a causa della forte frammentazione di interessi al suo interno, che non fa che aumentarne la debolezza congenita.

Dall'intervista al Funzionario specialista di diritto comunitario presso il Servizio legislativo (intervista n. 24):

Esistono delle perplessità sul Comitato delle Regioni, soprattutto per una questione di eterogeneità della rappresentanza, perché ci sono interessi molto differenti. Ad esempio ci sono rappresentanze di regioni con competenze legislative e regioni che non ne hanno; ci sono sia rappresentanze regionali che locali, quindi ci sono anche semplici consiglieri comunali...noi ovviamente abbiamo delle esigenze differenti da quelle di un comune, quindi ho l'impressione che a volte forse sarebbe preferibile avere magari una struttura più omogenea che rappresenti meglio gli interessi al suo interno.

Volendo riassumere, i principali motivi di scarso interesse nei confronti del Comitato delle Regioni come canale di accesso alle istituzioni comunitarie, emerse dalle interviste, sono:

- la percezione che il Comitato delle Regioni sia poco incisivo nel processo decisionale comunitario, e che quindi non valga la pena investire risorse regionali in questo senso;
- la mancanza di un membro titolare che provenga dalla regione (il presidente della Giunta, un assessore, il presidente del Consiglio regionale), che rende necessario per la regione fare riferimento ad altri membri provenienti dal territorio regionale (consiglieri provinciali, sindaci, addirittura consiglieri comunali);
- l'eterogeneità della rappresentanza al suo interno, sia dal punto di vista del livello governativo (livello comunale associato al livello regionale) che dal punto di vista delle competenze e dei poteri (sia regioni con poteri legislativi che regioni prive di poteri legislativi).

È anche per questo motivo che spesso le regioni sono più attive sul fronte dell'associazionismo interregionale che su quello del Comitato delle Regioni, e preferiscono cioè portare avanti le proprie strategie di attivazione e di rappresentanza degli interessi accorpandosi ad organizzazioni che raccolgono interessi regionali simili.

### **5.5. Le associazioni interregionali e le attività di *networking* e cooperazione tra regioni.**

Come attori della *governance* europea multilivello, le regioni dei paesi membri hanno dato vita ad una serie di reti, associazioni e forme di partenariato. La

cooperazione interregionale contribuisce in maniera significativa allo sviluppo delle relazioni politiche, economiche e culturali delle regioni (Alfieri 2004, 15), non solo grazie all'esistenza di numerosi programmi di finanziamento che permettono di trarre notevoli benefici economici, ma anche alla possibilità di avere accesso collettivo al *policy-making* europeo.

Pur non potendo approfondire adeguatamente ogni singola forma di cooperazione transeuropea, abbiamo deciso di offrire una panoramica delle varie iniziative di *networking* che hanno intrapreso le regioni in esame<sup>43</sup>, e quali strutture dell'organigramma regionale sono state incaricate per gestirle.

Innanzitutto è stata svolta una breve ricerca per individuare il numero di reti ed associazioni europee a cui Veneto, Emilia Romagna e Trento hanno aderito; nella tabella 21 sono state inserite le associazioni interregionali, le Comunità di lavoro e le Euroregioni. Come mostra la tabella 21, l'Emilia Romagna è sicuramente la regione che più, fra le tre, ha investito in *networking* e partecipazione a reti transeuropee<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> Nel distinguere il vasto scenario delle collaborazioni orizzontali a livello sub-statale in Europa, in questa ricerca si è scelto perciò di fare riferimento alla terminologia "ufficiale" indicata dal Comitato delle Regioni<sup>43</sup> che Sulla base di indicatori geografici, tematici, numerici e organizzativi il CdR distingue, come si è visto nel capitolo 4, le associazioni interregionali, la cooperazione transfrontaliera, le forme di cooperazione interterritoriale e la cooperazione transnazionale.

<sup>44</sup> Mentre nel caso dell'Emilia Romagna è stato facile rintracciare una lista completa ed aggiornata di tutte le associazioni a cui prende parte la Regione, nel caso di Veneto e Trento questo non è stato possibile. L'elenco è stato perciò ricavato su indicazione degli intervistati e di alcune informazioni sui siti istituzionali e sui siti delle associazioni stesse. La lista per quanto riguarda queste due regioni rischia perciò di non essere completa. Questa mancanza di informazioni è tuttavia un dato interessante rispetto all'importanza che viene data, negli ambienti politici ed istituzionali, a questo genere di attività. Nel caso del Trentino le informazioni a riguardo sono quasi del tutto assenti; nel caso del Veneto sono elencate soltanto un a minima parte delle associazioni a cui partecipa, che si suppone siano quindi quelle considerate più importanti dall'apparato regionale: «Il principale impegno della Regione del Veneto nell'ambito di organismi internazionali multilaterali rimane quello della partecipazione alla Comunità di Lavoro Alpe Adria. La Regione inoltre fa parte della Assemblea delle Regioni d'Europa (ARE), della Comunità di lavoro delle Regioni Europee di Confine (AEFR), dell'Associazione delle Agenzie della Democrazia Locale (ALDA) e partecipa alle attività della Commissione per la Democrazia attraverso il Diritto (Commissione di Venezia) del Consiglio d'Europa».

Tabella 21: Organismi interregionali cui partecipano Veneto, Emilia Romagna e Provincia di Trento.

	Veneto	Emilia Romagna	Trento
AEBR Comunità di lavoro delle Regioni Europee di Confine	X		X
AEM Associazione europea eletti della montagna			X
ALDA Associazione delle Agenzie della Democrazia Locale	X		
ARE Assemblea regioni europee	X		X
AREFLH Associazione delle regioni europee frutticole, orticole e floricole	X	X	
AREPO Associazione delle regioni europee per i prodotti di origine		X	
AREV Assemblea delle regioni europee viticole	X	X	X
ARGE ALP Comunità Di Lavoro Delle Regioni Alpine			X
CALRE Conferenza presidente assemblee legislative delle regioni europee	X		
Comunità di lavoro ALPE-ADRIA	X		
CRPM Conferenza delle Regioni periferiche marittime d'Europa		X	
EA Euroregione adriatica	X	X	
EARLALL European Association of Regional and Local Authorities for Lifelong Learning			X
ENSA European Network of Social Authorities	X		
ERIK European Regional knowledge network	X	X	
ERIS@ European Regional information Society association		X	X
ERLAI European regions and local authorities on asylum and immigration		X	
ERRIN European Regions Research and Innovation Network		X	
Euregio Tirolo – Südtirol/Alto Adige – Trentino			X
EURO*IDEES Iniziative locali di sviluppo economico, di occupazione e solidarietà		X	
Euromontana			X
Euroregione AltoAdriatica - Alpina	X		X
FESU Forum europeo per la sicurezza urbana	X	X	
IANIS + Innovative Actions Network for the information Society		X	
LRN Lisbon Region networks		X	
METREX Rete delle Regioni e Aree metropolitane europee	X	X	
Network Wateregio		X	
Regioni europee OGM-free		X	
REGLEG Associazione regioni con poteri legislativi			X
RES Regioni europee per l'educazione alla sostenibilità		X	
SER Regioni sviluppo sostenibile		X	

Fonte: Decimo Eurorapporto, Regione Emilia Romagna (2007), sito della Regione Veneto, sito della Provincia di Trento, siti delle associazioni, interviste

Dobbiamo innanzitutto distinguere tra reti generaliste, che includono cioè la quasi totalità delle regioni europee, e reti tematiche, che riguardano ambiti più ristretti e accomunano le regioni in base a specifici interessi di tipo economico, ambientale o culturale, come ad esempio le regioni viticole.

Dalle interviste è possibile confermare una tendenza, comune a tutte e tre le regioni, verso una diminuzione dell'interesse e del coinvolgimento rispetto alle associazioni di tipo generalista, come ad esempio l'ARE. Come era stato accennato, queste strutture sono nate quando a livello europeo non esisteva ancora il Comitato delle Regioni o altre forme di rappresentanza degli interessi regionali, e rappresentavano cioè una forte *lobby* dei poteri e delle autorità sub-nazionali. Tra le associazioni generaliste, ha mantenuto una maggiore importanza la CALRE<sup>1</sup>, conferenza che raccoglie i presidenti dei parlamenti regionali europei con poteri legislativi.

Il Trentino è presente in due associazioni delle regioni con poteri legislativi, CALRE e REGLEG. Dall'intervista al Funzionario specialista di diritto comunitario presso il Servizio legislativo - Dipartimento affari e relazioni istituzionali (intervista n. 24):

Associazioni di questo tipo per taluni aspetti sono molto importanti, perché non nascendo come istituzioni (come il CdR), si strutturano sulla base di interessi comuni, e su questi possono dialogare con le istituzioni comunitarie. Ad esempio la CALRE fa molte proposte e valutazioni, e si rapporta con Parlamento e Comitato delle Regioni.

---

<sup>1</sup> La CALRE è la conferenza dei presidenti dei Parlamenti regionali europei con poteri legislativi. I presidenti che vi aderiscono non presiedono i parlamenti nazionali dei loro rispettivi paesi, ma il parlamento di una regione. L'adesione alla CALRE è limitata alle regioni appartenenti all'Unione Europea. Il grado di autonomia attribuita alle regioni varia fortemente da paese a paese. Certi paesi come Francia e Paesi Bassi sono Stati unitari nei quali solo l'autorità centrale possiede poteri legislativi. Paesi come Germania e Belgio invece sono delle federazioni all'interno delle quali le regioni godono ampi poteri legislativi. In altri Paesi ancora, ad esempio Regno Unito e Portogallo, alcune regioni hanno un proprio Parlamento, mentre per il resto del Paese sono in vigore solo le leggi nazionali.

Nell'ambito della CALRE sono attivi i Consigli regionali<sup>2</sup>. Nel 2006 è stato creato un coordinamento delle commissioni affari europei di tutti i parlamenti regionali membri dell'associazione. Il Veneto, con la Commissione speciale per i rapporti comunitari, ha assunto la presidenza del coordinamento. Dall'intervista al Presidente della Commissione speciale per i rapporti comunitari del Consiglio regionale del Veneto (intervista n. 8):

Il nostro ruolo preminente è stato soprattutto nell'ambito della CALRE. Quando avevamo la commissione attiva abbiamo svolto il ruolo di coordinatori nazionali di tutte le commissioni che si occupano di Europa. Abbiamo così potuto dare maggior impulso all'informazione sull'attività comunitaria delle varie regioni, ci siamo scambiati le idee sulle varie leggi regionali. Abbiamo privilegiato in questo i rapporti con l'ANCI, con l'associazione delle province, e anche un rapporto con altri enti che sono indispensabili per aumentare la conoscenza e la partecipazione, mi riferisco ad Eurosportello Veneto.

Il Veneto ha quindi ricoperto un ruolo di coordinamento, coinvolgendo anche le rappresentanze degli enti locali. L'Assemblea legislativa dell'Emilia Romagna ha utilizzato la CALRE anche come strumento di *lobbying* verso il Parlamento Europeo, a conferma che tali reti interregionali possono diventare un canale di accesso alle istituzioni europee, e anche il coordinamento delle commissioni consiliari per le politiche europee ha svolto diversi incontri al PE per trovare un canale diretto di confronto con la commissione REGI o Affari costituzionali.

Un altro esempio *lobbying* svolto tramite le reti e le associazioni interregionali ci viene raccontato dal funzionario della sede di Bruxelles dell'Emilia Romagna (intervista n. 15):

*Lisbon Region Network* è una rete di 10 regioni europee; quando si è costituita, nel marzo del 2004, si parlava di un rilancio della strategia di Lisbona in vista del 2005. La dimensione

---

<sup>2</sup> Nell'ambito della ARE sono invece rappresentate le giunte regionali.

regionale quando Lisbona è stata creata era praticamente assente, perché si parlava di una strategia comunque fatta per gli stati membri. L'attività di questa rete è stata indirizzata all'attività di promozione e affermazione di una dimensione regionale da cui non si poteva più prescindere. Abbiamo fatto diversi *position papers* che come poi risultato hanno dato che dal 2005 in poi nella strategia di Lisbona si parla anche di dimensione regionale [...]. Forse non è la nostra rete ad aver fatto la differenza, ma ha sicuramente contribuito, come avranno contribuito molti altri soggetti, ad affermare questa nuova dimensione.

Per il Veneto uno degli aspetti più importanti del *networking* è la possibilità di trovare partner coi quali costruire progetti comuni. Come suggerisce un funzionario della Regione Veneto – sede di Bruxelles (intervista n. 1):

Ai bandi non ci si presenta come singoli, ma come un *network*, e per avere un *network* devi avere una conoscenza territoriale di quelli che sono gli interessi e le persone che muovono gli interessi di altri tuoi omologhi a Bruxelles. E quindi o hai una conoscenza o un rapporto già avviato, oppure quando esce un bando non sai chi contattare, e non puoi certo chiamare tutte le regioni dall'elenco alfabetico. Così ad esempio se c'è un bando sugli affari sociali, noi abbiamo già ENSA, un *network* di regioni che condividono gli interessi su queste politiche. Esce un bando sull'ambiente, sai già chi è interessato, chi può essere un partner valido. La conoscenza delle altre regioni, straniera soprattutto è fondamentale.

Per quanto riguarda le associazioni specialiste, sono soprattutto i singoli assessorati e i settori tecnici degli uffici regionali ad occuparsi della partecipazione (ad esempio il settore agricoltura o il settore ambiente, ecc.), con l'aiuto delle sedi di Bruxelles e dei dipartimenti per gli affari comunitari. Dall'intervista al funzionario del Servizio Rapporti comunitari e sviluppo locale della Provincia autonoma di Trento (intervista n. 22):

Quando sono generaliste le seguiamo noi. Quando sono molto tematiche il nostro ruolo è di supporto al settore tecnico. Alcune volte prendiamo parte alle riunioni ma se ad esempio si parla di prodotti agricoli, noi possiamo solo ascoltare e poi riportare a chi di competenza. Non tutte le riunioni sono per tecnici, a volte ci sono delle riunioni di rappresentanza, dei convegni organizzati all'interno delle associazioni, o per presentare i risultati delle attività...spesso sono riunioni ad alta connotazione politica, ma non sempre gli assessori possono prendervi parte.

Il gran numero di associazioni a cui si partecipa non però indicativo della qualità dell'impegno regionale su questo fronte. Vi sono anche molti costi legati all'adesione a queste reti, le quali non sempre hanno un'utilità concreta. A titolo esemplificativo, la strategia scelta dal Responsabile del Servizio rapporti comunitari e sviluppo locale della Provincia di Trento è la seguente (intervista n. 21):

Abbiamo deciso di focalizzare l'attenzione e non essere dispersivi, concentrarci su tematiche che possano avere un reale impatto sul Trentino. Io credo nei progetti comunitari e nelle risorse europee, ma parteciparvi assiduamente, soprattutto se l'associazione è seria e sviluppa parecchie attività, ha spesso un costo notevole, come quota di adesione e altre spese. Se funziona bene, può essere utile anche per progetti europei, ma bisogna seguirle da vicino. Parteciparvi indubbiamente può far crescere un funzionario, però io cerco sempre che la partecipazione sia collegata il più possibile con una ricaduta in termini di buone pratiche e politiche del Trentino.

Fino a questo momento abbiamo parlato della partecipazione alle associazioni interregionali. Vogliamo fare un breve cenno anche alle altre forme di cooperazione orizzontale tra regioni europee. Nella fase 2007-2013, i programmi che interessano le tre regioni prese in esame, nell'ambito dell'Obiettivo 3 - Cooperazione territoriale europea, finanziati dal FESR, sono quelli illustrati nella tabella 22.

Tabella 22: Programmi di cooperazione transnazionale e transfrontaliera previsti dall'Obiettivo 3 per Veneto, Emilia Romagna e Provincia di Trento.

	Cooperazione transnazionale				Cooperazione transfrontaliera	
	Spazio alpino	Programma Mediterraneo	Centro Europa	Sud Est Europa	Italia-Austria	Italia-Slovenia
Veneto	X	X	X	X	X	X
Emilia Romagna		X		X		X
Provincia di Trento	X		X	X		

Fonte: [www.europa.eu/regional\\_policy](http://www.europa.eu/regional_policy).



Com'è possibile vedere dalla tabella 22, è la Regione Veneto che per ragioni geografiche ha la maggiore possibilità di accedere ai programmi predisposti dalle Comunità Europee; la Provincia di Trento, non confinando con nessun altro Stato membro, ha accesso invece soltanto a progetti di cooperazione transnazionale. L'Emilia Romagna ha invece la possibilità di partecipare, con le sue province di Ferrara e Ravenna, al programma transfrontaliero Italia-Slovenia.

Questo genere di cooperazione viene gestito, per quanto riguarda la suddivisione delle competenze all'interno degli organigrammi regionali, all'interno dei dipartimenti che si occupano di politica di coesione e di gestione dei Programmi operativi regionali: Servizio rapporti comunitari e sviluppo locale per il Trentino, Unità complessa cooperazione transfrontaliera per il Veneto, Servizio politiche europee e relazioni internazionali per l'Emilia Romagna<sup>3</sup>.

Tali forme di partenariato possono essere considerate canali di attivazione *funzionali*, più che *rappresentativi* (Brunazzo 2005, 35); non sono uno strumento di collaborazione finalizzato a rappresentare degli specifici interessi territoriali presso l'Unione Europea, ma sono piuttosto funzionali ai progetti che vengono attivati grazie ai finanziamenti. Come spiega la Responsabile del Servizio rapporti comunitari e sviluppo locale della Provincia di Trento (intervista n. 21):

Sotto questo aspetto in realtà il rapporto con l'UE è abbastanza poco significativo in linea diretta. Tutti i programmi di cooperazione territoriale europea sono gestiti tramite delle autorità di gestione, ed è con quelle che ci si confronta. Non c'è un dialogo diretto con la Commissione. Dove può servire l'Ufficio di Bruxelles è soprattutto in ciò che riguarda il monitoraggio delle proposte progettuali, dei vari progetti e dei vari programmi, e soprattutto nel far circolare le proposte di progetto che altre regioni vogliono far conoscere, o che noi stessi vogliamo far conoscere.

---

<sup>3</sup> Ricordiamo a questo proposito che in Emilia Romagna la struttura indicata (Servizio politiche europee e relazioni internazionali) ha affidato, a differenza delle altre regioni, la parte della gestione del POR Obiettivo 2 alla Direzione generale Attività produttive; il Servizio politiche europee si occupa quindi quasi esclusivamente di gestire questi programmi di cooperazione, sempre di concerto con l'Ufficio di Bruxelles e con l'assistenza tecnica di ERVET.

Esistono molti esempi di cooperazione tra territori che condividono un confine nazionale che sono sorti indipendentemente dalla presenza e dai finanziamenti dei programmi europei, ad esempio con lo scopo di stabilire forme di dialogo, strategie comuni, basi di partenariato per eventuali sviluppo progettuali. Nella tabella delle associazioni interregionali (tab. 21) sono state inserite ad esempio anche le Comunità di lavoro e le Euroregioni<sup>4</sup>. La Regione Veneto fa parte di ALPE ADRIA, Comunità di lavoro di cui è stata fondatrice nel 1978. Fa parte anche dell'Euroregione Adriatica (2006) e, recentemente, dell'Euroregione AltoAdriatica-alpina (2007). Anche l'Emilia Romagna fa parte dell'Euroregione Adriatica, mentre il Trentino è presente in ARGE ALP.

La cooperazione interterritoriale rappresenta invece quelle forme di intesa bilaterale o multilaterale (gemellaggi, accordi, ecc.) in atto tra enti sub-statali non necessariamente contigui. Per quanto riguarda il Veneto, sono attive molte intese a livello europeo ed extracomunitario (Alfieri 2004), soprattutto con i PECO, alcuni di loro ormai membri dell'Unione Europea. Alcuni esempi: negli anni dal 1996 al 2000 sono stati attivati alcuni protocolli d'intesa con sei voivodati polacchi; nel 1995 è stata sottoscritta una dichiarazione d'intenti con la Regione Istrana (Croazia) e nel 1996 con la Slovenia. Ci sono stati poi nel 2002 un accordo di collaborazione con il Ministero dell'economia della Repubblica di Moldova e un protocollo d'intesa con la Regione Centrale Transdanubiana (Ungheria); altri accordi ancora sono stati raggiunti con la Contea di Arad (Romania), la Regione Autonoma di Bratislava (Slovacchia) e la Regione della Boemia centrale (Rep. Ceca).

L'Emilia Romagna ha in attivo dei protocolli d'intesa innanzitutto con le regioni con cui condivide la sede di Bruxelles (Hessen, Aquitaine e WielkoPolska). Esistono

---

<sup>4</sup> Come abbiamo già visto, non è semplice distinguere tra le varie forme di cooperazione transfrontaliera. In questa sede ci limitiamo ad elencarle. Per la definizione si rimanda al par. 2.7.

poi altre forme di accordo finalizzate allo scambio di esperienze e alla realizzazione di iniziative congiunte anche con Pays de Loire (Francia), Generalitat Valenciana (Spagna) e Bassa Slesia (Polonia). Come è stato accennato in riferimento alle attività di *networking* della sede a Bruxelles e dei progetti dell'Assemblea legislativa, in tutte queste aree la Regione favorisce gemellaggi e collaborazioni anche di tutti gli enti locali dell'Emilia Romagna.

Trento ha invece degli accordi bilaterali rispettivamente con Tirolo, Baviera, Canton Ticino, Voivodato polacco di Podlaskie, oltre ad un accordo quadro con l'Austria sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali. Discorso a parte merita Euregio, piattaforma di collaborazione tra i governi e le istituzioni territoriali di Trento, Alto Adige e Tirolo, con le quali nel 1995 è stata aperta la sede condivisa a Bruxelles<sup>5</sup>. La sede, proiezione "europea" di un'intesa già esistente, nasce dalla volontà di migliorare la collaborazione tra i tre attori istituzionali anche sul piano dei rapporti con le istituzioni europee, cercando di mantenere una linea di confronto su politiche comuni. Nel 2001 le giunte delle due province e dello stato del Tirolo hanno approvato congiuntamente il "Manifesto delle Alpi", che coordina i progetti riguardo a materie come agricoltura e foreste, tutela della natura, turismo, imprese, trasporti, istruzione, formazione e ricerca, cultura.

Sorge spontaneo inserire questo esempio di partenariato all'interno dell'insieme delle euroregioni o delle comunità di lavoro; tramite un'analisi più dettagliata emerge però il sospetto che la reale collaborazione politica e tecnica tra le tre componenti di Euoregio non sia particolarmente profonda, o quantomeno che non abbia subito ulteriori sviluppi dopo la scelta della sede comune a Bruxelles e il documento congiunto del 2001. Gli intervistati hanno infatti confermato che, nella pratica, la collaborazione si

---

<sup>5</sup> L'apertura della sede provocò un forte dibattito, tra cui anche molte accuse di "secessionismo" e l'intervento della Corte Costituzionale. Sulla questione giuridica si rimanda a Luchena (2004, 221).

limita alla condivisione della sede, e molto meno all'attuazione o alla produzione di politiche comuni. L'esistenza di questo partenariato è importante a livello istituzionale e per la formulazione di indirizzi e strategie politiche di alto livello; a livello tecnico però non comporta dei particolari vantaggi o rende più semplice l'utilizzo di strumenti di cooperazione comunitaria nell'ambito dell'Obiettivo 3 o il perseguimento di una *lobbying* condivisa. La collaborazione di Trento con il Tirolo e con Bolzano resta costante e rivolta a molti settori di *policy*; tuttavia questa collaborazione non passa necessariamente per Euregio.

#### ***5.5.1. Strumenti di cooperazione con i Balcani in Veneto ed Emilia Romagna: strategie a confronto.***

Poiché Veneto ed Emilia Romagna hanno entrambe predisposto degli appositi uffici che si occupano di cooperazione con i Balcani, è interessante mettere a confronto queste due strutture e le differenti modalità attraverso le quali vengono condotte azioni di collaborazione con i paesi e le regioni al di là dell'Adriatico<sup>6</sup>.

L'ufficio di supporto alla programmazione e alle attività degli uffici all'estero nell'area balcanica<sup>7</sup> della Regione Emilia Romagna è inserito nel Servizio politiche europee e relazioni internazionali; si tratta di una struttura collegata in realtà ad una serie di *desk* operativi o "antenne" della Regione situati nei principali paesi di intervento, Albania e Serbia (e in parte Bosnia). Queste postazioni regionali nei Balcani

---

<sup>6</sup> Ricordiamo a questo proposito che con la nuova fase di programmazione lo Strumento di preadesione (IPA) sostituisce una serie di programmi e strumenti finanziari dell'Unione Europea destinati ai paesi candidati e ai potenziali paesi candidati all'adesione all'UE: PHARE, PHARE CBC, ISPA, SAPARD, CARDS e lo Strumento finanziario per la Turchia. Gli interventi previsti nell'ambito dell'IPA possono interessare anche misure di cooperazione transfrontaliera con gli Stati membri dell'UE e gli altri paesi ammissibili all'IPA.

<sup>7</sup> Prevista dalla l.r. 12/02.

sono state create negli anni tra il 2000 e il 2001<sup>8</sup>, con il concretizzarsi di una serie di impegni, cominciati durante e dopo lo svolgimento delle guerre nella ex-Yugoslavia<sup>9</sup>. Inizialmente nate principalmente aiuto umanitario vero e proprio, queste azioni sono continuate anche grazie alle nascenti proposte comunitarie sul transfrontaliero adriatico e sui Balcani in generale.

Per quanto riguarda il Veneto all'interno della Direzione Sede di Bruxelles è stato costituito nel 2003 il gruppo di lavoro V.in.E. (Veneto in Europa per lo Sviluppo dei Balcani), specializzato in cooperazione con i Paesi dell'Europa Orientale. Nato come TFNE (Task Force Nord-Est) nel 1999 da un Protocollo d'Intesa firmato dal Presidente della Regione del Veneto e dal Presidente della Regione Friuli-Venezia Giulia, la sua azione è stata contrassegnata dall'obiettivo di ricercare, selezionare e diffondere delle informazioni nei confronti dei principali attori del mondo imprenditoriale, agricolo e dei servizi coinvolti nella ricostruzione delle economie dei Balcani. Superata la prima fase, che vedeva quale attività centrale la ricerca e la diffusione delle informazioni e opportunità d'intervento co-finanziato, la Task Force Nord-Est ha concentrato le proprie energie nella definizione di proposte progettuali in grado di rispondere alle *call* comunitarie ed internazionali, dando vita all'attuale Ufficio V.in.E.

L'ufficio V.in.E. è una struttura che fa riferimento alla sede di Bruxelles, ed è composto da alcuni funzionari (tutti consulenti esterni a progetto, con le stesse modalità

---

<sup>8</sup> Dall'intervista al responsabile dei desk nei Balcani (intervista n. 16): «Prima abbiamo sviluppato una serie di esperienze tramite ONU e altri organismi, poi successivamente abbiamo strutturato piani triennali di intervento, manifestando anche l'interesse ad organizzare il nostro lavoro su città medie, di ognuno di questi paesi, in Serbia o in Albania, supportandoci con tavoli paese che mettevano in discussione tra ONG, associazionismo ma anche istituzioni ed enti locali soprattutto concertando le azioni da compiere nei diversi paesi partner [...] una sorta di ragnatela, un radicamento tra istituzioni e istituzioni».

<sup>9</sup> Come spiega la Responsabile area politiche europee e relazioni internazionali di ERVET (intervista n. 18): «Queste sedi nei Balcani sono nate sulla scia di progettualità di specifici settori della pubblica amministrazione, faccio un esempio: sono nate sulla scia di progettualità e iniziative di carattere umanitario solidale durante e dopo il conflitto, e quindi più connesse a quello che era la missione dell'assessorato politiche sociali e cooperazione internazionale, cooperazione allo sviluppo inteso come si intendeva un tempo. Adesso non devono più avere queste caratteristiche, sono sedi della regione a tutto tondo».

della sede in Belgio), sotto la supervisione del Direttore della sede di Bruxelles; ad esso è affiancato un consulente con il ruolo di responsabile. A differenza degli uffici dell'Emilia Romagna, con regia a Bologna ma alcuni *desk* nei paesi destinatari e partner, è situato a Padova, e non a Bruxelles. La motivazione principale di questa scelta, emersa dalle interviste, è la necessità di essere vicini agli imprenditori veneti, e alle altre regioni italiane con cui viene svolta la maggior parte dei progetti: Marche, Abruzzo, Puglia.

Volendo dare uno sguardo alla collocazione degli uffici nell'organigramma regionale e al loro dialogo con le altre strutture che si occupano di affari europei, possiamo dire che per quanto riguarda il V.in.E. i rapporti con le strutture della giunta sono analoghi a quanto già osservato riguardo alla sede di Bruxelles. Sono privilegiati i rapporti con i singoli settori di intervento, nell'ambito di progetti che riguardano quelle determinate tematiche, e con la Direzione relazioni internazionali, cooperazione internazionale, diritti umani e pari opportunità. I rapporti con l'Unità complessa Cooperazione transfrontaliera, nella Segreteria generale della programmazione, sono invece quasi assenti. Il lavoro dei due uffici non trova numerosi campi di sovrapposizione, come si potrebbe supporre, perché vige una forte divisione del lavoro su base geografica; i Balcani sono, infatti, seguiti quasi esclusivamente da V.in.E.<sup>10</sup>.

L'ufficio di supporto alla programmazione e alle attività degli uffici all'estero nell'area balcanica dell'Emilia Romagna si occupa essenzialmente di cooperazione decentrata<sup>11</sup>; è quindi principalmente il Servizio politiche europee e relazioni internazionali ad occuparsi di tutta la parte relativa alla cooperazione transeuropea, e di

---

<sup>10</sup> L'Unità Complessa Cooperazione transfrontaliera si occupa cioè soprattutto di INTERREG "puro"; il V.in.E. utilizza INTERREG ma fa uso anche di altre linee di finanziamento per i paesi non ancora membri dell'UE, come sono stati i programmi CARDS per i Balcani e PHARE per Romania e Bulgaria.

<sup>11</sup> L'ufficio collabora con la Sede di Bruxelles, ad esempio per ottenere informazioni sui programmi europei e contatti istituzionali, nonostante le sedi nei Balcani tramite il loro responsabile mantengano rapporti diretti con le agenzie di ricostruzione europee. Vi sono inoltre contatti con l'ONU e le agenzie internazionali.

gestire quindi la partecipazione della Regione ai relativi programmi finanziati dall'UE. Ciò dimostra che le due strutture, pur rivolgendosi alla stessa area geografica, hanno adottato una strategia del tutto opposta.

Di cosa si occupano in concreto questi uffici? L'Emilia Romagna attraverso le sue sedi in Bosnia, Serbia e Albania ha cominciato, nell'immediato dopoguerra, con attività di aiuto umanitario, attraverso piani triennali di intervento. Queste attività si sono poi evolute, lasciando posto a iniziative di *institutional building* e cooperazione decentrata, concentrate sia in senso geografico (individuazione di due città di media grandezza per paese su cui costruire reti di contatto con enti locali e società civile) sia per quanto riguarda l'ambito di azione: l'Emilia Romagna ha scelto cioè di concentrarsi sull'aspetto delle politiche di welfare, come uno dei principali vettori di trasferimento di conoscenze e di know-how e di modellizzazione dei sistemi di crescita decentrata dei servizi sociali<sup>12</sup>. Dalle parole del Responsabile del supporto alla programmazione e alle attività degli uffici all'estero nell'area balcanica (intervista n. 16):

Abbiamo ritenuto che il welfare fosse uno dei problemi più gravi, che tuttora rimane, nei paesi a forte statalizzazione in cui lo stato non esiste più. Dovevamo responsabilizzare le comunità locali, sindaci innanzitutto, attuare politiche di co-sviluppo in modo da poterli mettere in sinergia, e avviare quindi una responsabilizzazione [...]. Si sono creati una serie di interventi all'estero nel corso degli anni dove le politiche di welfare sono state messe a sistema con la partecipazione ai programmi transfrontalieri adriatici.

Queste azioni sono state condotte coinvolgendo non solo gli enti locali dei paesi esteri interessati, ma anche quelli delle province e dei comuni dell'Emilia Romagna. A titolo di esempio, riportiamo dalle parole del Responsabile (intervista n. 16):

Provincia di Forlì e Comune di Forlì si sono presi carico di istituire una scuola sulle politiche di

---

<sup>12</sup> Nell'ultimo piano triennale di intervento 2006-2008 sono poi state inserite anche priorità legate alle politiche ambientali.

welfare che mettesse assieme albanesi, serbi, bosniaci, facendo in modo che ci fosse una circolazione dei modelli e dei saperi [...] curando sia la formazione degli operatori che degli amministratori, sia l'alta formazione ministeriale che lo spicciolo intervento di assestment tra sociale e sanitario.

Gli strumenti finanziari utilizzati dall'Emilia Romagna sono principalmente finanziamenti del Ministero degli Affari Esteri (MAE)<sup>13</sup>, una parte anche di fondi della Regione e degli enti locali beneficiari, e in minor parte anche fondi europei. Anche l'Ufficio V.in.E. si occupa di cooperazione con i Balcani utilizzando sia gli strumenti del MAE che i fondi europei per la cooperazione. Mentre l'Emilia si concentra su alcune priorità di eccellenza regionale (il *welfare*), per il Veneto gli obiettivi della progettazione verso queste aree geografiche riguardano vari settori (attività produttive, PMI, ambiente, ecc.); dalle parole di un funzionario - collaboratore dell'Ufficio V.in.E. (intervista n. 12):

L'obiettivo di V.in.E. è scrivere progetti e vincerli con partenariati in media di quattro-cinque enti, solitamente due-tre regioni italiane e due-tre regioni nei Balcani, in un insieme molto vasto di settori. Non ci occupiamo di fare cooperazione allo sviluppo pura; la strategia del V.in.E. prevede che venga sempre tenuto in conto anche l'aspetto più prettamente di interesse economico veneto, anche in contesto di cooperazione con partner in difficoltà in diversi settori.

---

<sup>13</sup> Si fa riferimento in particolare ai finanziamenti previsti dalla l. 84/2001, che disciplinava le forme di partecipazione italiana al processo di stabilizzazione, ricostruzione e sviluppo di Paesi dell'area balcanica (Albania, Bosnia-Erzegovina, Bulgaria, Croazia, Ex Repubblica Jugoslava di Macedonia, Montenegro, Romania e Serbia), di concerto con iniziative assunte in sede multilaterale e bilaterale. Gli indirizzi strategici della legge, così come emergono dalla delibera del Comitato di Ministri del luglio 2002, investono principalmente 1) il rafforzamento delle istituzioni e della sicurezza; 2) il sostegno alla realizzazione delle riforme giuridiche, amministrative ed economiche; 3) il sostegno alle attività delle imprese e agli investimenti; 4) il sostegno alla cooperazione decentrata. La legge 84 rappresenta un importante strumento per la stabilizzazione e lo sviluppo di un'area che, del resto, è già interessata da molteplici interventi della comunità internazionale: i sette paesi balcanici sono beneficiari anche del Patto di Stabilità e di numerosi programmi comunitari specifici, come ad esempio Cards, Phare, Ispa e Sapard. I soggetti attuatori della Legge 84/01, così come previsti dall'art.5 comma 2, sono: ICE, SIMEST, FINEST, INFORMEST, Unioncamere, FdL Servizi. In particolare, ICE, Informest ed FdL Servizi sono destinatarie di fondi per la promozione e l'assistenza alle imprese.



Le attività ovviamente non riguardano soltanto la progettazione, ma anche tutta una serie di attività istituzionali come il mantenimento e la creazione di nuovi rapporti con le autorità dei Paesi dell'Europa sud-orientale, i contatti ed incontri con funzionari delle Istituzioni europee ed italiane al fine di individuare le opportunità di finanziamento, attività di *lobbying* presso i “centri decisionali” a tutti i livelli: istituzioni locali, nazionali ed internazionali e tutte le attività tese a favorire l'internazionalizzazione delle eccellenze regionali, anche grazie alle opportunità date da istituti di credito come la Banca mondiale, la Banca europea degli investimenti (BEI), la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS), etc.

Possiamo cioè affermare che un'altra differenza tra Emilia Romagna e Veneto, per quanto riguarda la cooperazione nei Balcani, sta nelle diverse aree d'intervento scelte, nell'ambito di quanto stabiliva la l. 84/2001: da una parte il Veneto è più concentrato sul sostegno alle attività delle imprese e agli investimenti, dall'altra L'Emilia Romagna è più interessata al sostegno alla realizzazione delle riforme giuridiche, amministrative ed economiche; nel caso emiliano possiamo parlare più di cooperazione decentrata e *institutional building*, nel caso veneto si tratta più di cooperazione transnazionale e transfrontaliera pura.

Ciò non significa che si tratti di attività che non hanno riscontri sul territorio regionale. Come spiega il Responsabile del supporto alla programmazione e alle attività degli uffici all'estero nell'area balcanica (intervista n. 16):

Verifichiamo anche le ricadute sul territorio. Basti pensare a cosa significa per noi il flusso migratorio (ad esempio albanese), con alta presenza di minori non accompagnati, che vanno da noi salvaguardati, va garantita un'istruzione e portati alla maggiore età. Dobbiamo tenere conto di queste ricadute lavorando coi paesi d'origine, che magari hanno necessità di formazione professionale. Ma anche il fenomeno delle badanti, di cui noi abbiamo grande bisogno; questo fenomeno ha una serie di forti contraddizioni se pensiamo al loro territorio e alla quantità di minori senza tutela genitoriale in cui paesi. Una serie di contraddizioni che vanno studiate non solo in termini di bilanci economici ma anche sociali, riguardo al mercato del lavoro ad esempio.

Come ribadisce anche la Responsabile Area Politiche dell'Unione Europea e Cooperazione Internazionale di ERVET (intervista n. 18):

Rispetto ai progetti di cooperazione decentrata, non stiamo parlando di beneficenza. Stiamo parlando di progetti che devono avere un risultato anche sul nostro territorio. Risultati non solo economici, ma anche intellettuali, o dei più svariati.

ERVET fornisce assistenza anche in merito a queste attività, fornendo supporto tecnico e collaborazione, anche perché altrimenti la Regione sarebbe costretta ad impiegare molto più personale<sup>14</sup>.

La Regione Veneto preferisce affidarsi ad un aiuto esterno; Unioncamere Veneto ad esempio è uno dei partner abituali dei progetti dell'Ufficio V.in.E.; all'interno di tali progetti spesso ad Unioncamere Veneto vengono affidate le attività di rendicontazione e gestione amministrativa. Oltre ad Unioncamere, un altro partner importante nell'attività dell'Ufficio V.in.E. è Informest<sup>15</sup> e, a seconda dei casi, le associazioni di categoria; ciò conferma la spiccata *mission* di V.in.E. verso lo sviluppo economico e la creazione di reti di imprese tra imprenditori veneti e imprenditori dei paesi del Balcani, entrambi target privilegiati delle attività progettuali. Un'altra importante attività di informazione e promozione di opportunità per le imprese venete riguarda la Banca mondiale e le altre forme di finanziamento di questo genere a livello europeo. Come afferma un funzionario consulente del V.in.E. (intervista n. 12):

---

<sup>14</sup> Dall'intervista al Responsabile supporto alla programmazione e alle attività degli uffici all'estero nell'area balcanica (intervista n. 16): «noi tendiamo a ragionare su una fortissima economia di esercizio. Mediamente un ufficio nostro della regione costa un dodicesimo su attività equipollenti. Per cui tendiamo a sviluppare soprattutto una capacità locale, di crescita locale, di soggetti locali che lavorano sul territorio che siano in grado o di costituirsi in agenzie di sviluppo o comunque di promuovere direttamente in loco capacità operative».

<sup>15</sup> Centro di Servizi e Documentazione per la Cooperazione Economica Internazionale, è una struttura pubblica con sede a Gorizia creata con la Legge 9/1/91 n.19 per offrire alle imprese e alle Istituzioni servizi informativi, documentazione, formazione, assistenza e consulenza sui Paesi dell'Europa centro e sud orientale, la Russia e la CSI, la Cina e l'Asia orientale.

Si parla e si lavora sulla Banca mondiale, si fa informazione, stando dietro alle novità della Banca mondiale, provando a capire cosa può interessare al Veneto, alle aziende venete, tramite Unioncamere e tramite Informest. Di solito gli strumenti sono *mailing list* e *newsletter*. Creiamo un documento, spiegando che cos'è quel prodotto e come può essere sfruttato con successo da una nostra azienda, e poi diffondo la cosa e rispondo ad eventuali delucidazioni sulle informazioni inviate.

Accanto a questi, sono partner di V.in.E. anche tutti gli enti locali e regionali e i governi centrali degli Stati in cui vengono implementati i progetti.

Le sedi dell'Emilia Romagna nei Balcani ha un diverso rapporto con il settore privato, sia per quanto riguarda le singole imprese che le associazioni di categoria. Dall'intervista al Responsabile del supporto alla programmazione e alle attività degli uffici all'estero nell'area balcanica (intervista n. 16):

Succede in via spontanea che noi come ufficio di contatto forniamo il supporto necessario anche agli imprenditori, molto spesso vengono da noi. Sicuramente essendo l'ufficio all'estero possiamo dare informazioni ad esempio per identificare una filiera produttiva, un'area che ha una certa vocazione o un'agenzia di sviluppo locale. Però ovviamente non è il nostro servizio che si occupa di questo, al massimo diamo i contatti, non diamo altro supporto. Abbiamo ad esempio, in zone con più "appeal" per gli imprenditori, dei colleghi che si occupano di questo, ad esempio in Romania<sup>16</sup> e Bulgaria.

Ancora sul rapporto con le imprese nell'ambito di queste attività di cooperazione (intervista n. 16):

In ogni caso anche in Serbia ci sono già milioni di vettori che funzionano da soli, non serve andarli a sollecitare. Ci sono già Camere di commercio della nostra Regione che hanno sportelli sul territorio, ci sono agenzie di sviluppo anche promosse da noi ovviamente e con cui ci rapportiamo. Sicuramente è stato anche il radicamento e la rete tra sindaci delle città balcaniche e delle nostre città che hanno portato ad instaurare una serie di collaborazioni di tipo economico, che però viaggiano benissimo da sole e non hanno bisogno di altro supporto. Ripeto, le imprese

---

<sup>16</sup> In Romania l'Emilia Romagna ha un altro desk, specificatamente dedicato alla promozione economica della Regione.

e i diversi tipi produttivi sono nostri interlocutori e facciamo spesso funzione di contatto. Ma ormai conoscono l'inglese, hanno internet, viaggiano molto rapidamente con dinamiche già previste, sanno muoversi molto rapidamente con dinamiche già previste, funziona bene...non hanno bisogno di essere accompagnati finanziariamente.

Evidentemente la Regione Veneto offre questo servizio alle imprese perché è maggiormente avvertita la necessità, da parte di imprenditori e associazioni di categoria, di avere un supporto istituzionale e progettuale nell'avvicinarsi alle aree dei Balcani, delle quali il Veneto ha percepito la forte importanza strategica ed economica. Per il raggiungimento di questi obiettivi, che implicano un lavoro di alto profilo e grande dinamismo in campo progettuale e di rapporti istituzionali, si è deciso di non utilizzare settori ed uffici regionali già esistenti, ma di creare una struttura a parte, inserita nell'altra struttura "di eccellenza" per quanto riguarda l'europrogettazione, cioè la Sede di Bruxelles.

Anche in questo caso il rapporto tra la dimensione pubblica e la dimensione privata nel modo di regolazione è molto diverso tra le due regioni, e questo si ripercuote sul modo in cui vengono impostate anche le attività di rappresentanza esterna e di attivazione sui canali europei ed extraeuropei.

## **5.6. Tre modalità di attivazione regionale.**

Come abbiamo visto, l'attivismo regionale può essere analizzato come indicatore di europeizzazione perché ci permette di individuare i cambiamenti organizzativi, cognitivi e culturali intrapresi dalle élite regionali per essere presenti come soggetto attivo nelle arene comunitarie. Dopo aver passato in rassegna i canali (diretti e indiretti) di accesso alle istituzioni comunitarie da parte delle regioni e l'attività di *networking* e partenariato con altre realtà regionali europee, è il momento di riassumere e confrontare

in modo schematico le differenze e le analogie tra i tre casi studio da noi analizzati. Attraverso le interviste e le ricerche sulla documentazione istituzionale è stato possibile capire che tipo di importanza viene data, dalle amministrazioni regionali, ai singoli canali di attivazione (tab. 23)<sup>17</sup>.

Tabella 23: Grado di attivismo delle tre regioni nell'utilizzo dei canali di attivazione (alto, medio, scarso).

		Veneto	Emilia Romagna	Provincia di Trento
Canali indiretti	Rappresentanza permanente italiana presso l'UE	Medio	Medio	Alto
	Consultazione Stato-Regioni	Scarso	Alto	Medio
Canali diretti	Sede a Bruxelles	Alto	Alto	Medio
	Comitato delle Regioni	Scarso	Alto	Medio
	Europarlamentari	Medio	Medio	Medio
	Partenariato interregionale	Scarso	Alto	Medio

Per quanto riguarda i canali *indiretti*, è necessario tenere conto del fatto che attualmente la Provincia autonoma di Trento ha un esperto regionale all'interno della Rappresentanza Permanente e che il Presidente della Giunta emiliana è a capo della Conferenza dei Presidenti delle Regioni: questi due incarichi contribuiscono sicuramente a rendere più importante l'attività regionale verso questi due canali di accesso mediato. Per quanto riguarda il Veneto, come si è visto dalle interviste, emerge generalmente uno scarso interesse per tutte le questioni riguardanti la fase ascendente del diritto comunitario. Trentino ed Emilia Romagna mostrano infatti un interesse maggiore per il monitoraggio degli atti comunitari in via di approvazione. L'Emilia

---

<sup>17</sup> Il giudizio sull'interesse regionale nei differenti canali di attivazione è stato dato sulla base di un insieme di dati raccolti, come: iniziative intraprese, utilizzo dei suddetti canali per svolgere autentiche forme di *lobbying*, opinioni raccolte dalle interviste, ecc.

Romagna è molto attiva, come si è accennato, sul fronte delle conferenze istituzionali. Per la Provincia di Trento il servizio legislativo della Giunta e la sede di Bruxelles collaborano assieme dando vita ad un sistema interno di raccolta e diffusione degli atti, inviato a tutte le direzioni interessate.

Per quanto riguarda i canali *diretti*, la valutazione fatta sull'utilizzo della sede a Bruxelles risulta essere invece più bassa nei confronti dell'Ufficio di collegamento di Trento in quanto l'attività di *lobbying* è meno intensa rispetto a quella di Veneto ed Emilia Romagna e l'ufficio porta avanti forme di rappresentanza, per certi aspetti, più squisitamente istituzionali che politiche.

Un dato interessante che la tabella 23 mette in evidenza è la differenza, in termini di strategia di attivazione tra Veneto ed Emilia Romagna. Mentre il Veneto preferisce i canali di attivazione singoli (collaborazione Sede di Bruxelles-Italrap, piuttosto che Conferenza Stato-Regioni; europarlamentari, piuttosto che CdR), l'Emilia Romagna predilige le forme di attivazione *collettiva* (reti tra regioni, Conferenza Stato-Regioni e Comitato delle Regioni). In particolare, la ricerca ha mostrato come l'Emilia sia forse la regione più attiva nel dialogo con le altre realtà sub-statali europee, sia all'interno di arene politiche istituzionalizzate (CdR), sia nell'ambito di associazioni e forme di cooperazione spontanea. Indicativo è soprattutto che la Regione Emilia Romagna utilizzi queste arene collettive per fare *lobbying* presso le istituzioni europee (*position papers* presentati assieme a regioni partner; *lobbying* sul Parlamento attraverso la CALRE; ecc.)

Le modalità di accesso all'UE preferite dal Veneto sono invece quelle più *informali*, nel senso che si tratta di quei canali (Ufficio a Bruxelles, dialogo con europarlamentare di riferimento) che non passano attraverso procedure istituzionali di consultazione, ma che possono avvenire spontaneamente e a discrezione degli attori coinvolti.

La Provincia autonoma di Trento, dal canto suo, si situa in molti casi in una posizione intermedia rispetto a quelle di Veneto ed Emilia Romagna. Rispetto al Veneto esiste un maggiore attivismo sia per quanto riguarda la fase ascendente del diritto comunitario, sia per i canali di attivazione collettiva. Dalle interviste è emersa la consapevolezza dell'importanza delle associazioni interregionali o della presenza nel Comitato delle Regioni; tuttavia dal punto di vista concreto, se confrontato con l'Emilia Romagna, l'attivismo è meno accentuato, e a volte alla partecipazione formale a progetti di cooperazione orizzontale non corrisponde un impegno anche sostanziale (come dimostra il caso di Euregio). Il fattore istituzionale differenzia la Provincia di Trento dal Veneto, ma non tanto da modificare la cultura di governo locale.





## CONCLUSIONI

Dopo aver analizzato nelle tre regioni le scelte organizzative nella gestione degli affari comunitari (cap. 4) e l'attivazione regionale attraverso i canali di accesso alle istituzioni comunitarie (cap. 5), è possibile avere ora un quadro complessivo delle modalità di rappresentanza degli interessi dei tre casi prese in esame, e del ruolo che ogni regione si è data all'interno delle reti di *governance* multilivello.

Per quanto riguarda il Veneto, si deve innanzitutto notare che, a causa di una cultura di governo regionale tradizionalmente non interventista e decisamente incongruente con le procedure decisionali comunitarie, il Veneto ha da sempre riscontrato maggiori difficoltà, rispetto ad altre regioni, ad adattarsi agli stili di *policy* europei. Nell'organizzarsi per la gestione dei fondi strutturali e per la pianificazione degli interventi ad essi correlati, il Veneto ha dovuto affrontare infatti radicali trasformazioni (Messina, Busatto 2006); la presente ricerca ha però messo in luce alcuni aspetti del percorso di europeizzazione della Regione Veneto che ancora non sono stati sviluppati in modo compiuto.

Dall'analisi dell'organizzazione degli uffici preposti alla gestione delle tematiche comunitarie viene confermata un'europeizzazione della Regione Veneto a due velocità (Busatto 2007). Emerge infatti una forte divisione tra quelle strutture e quei funzionari che si occupano di questioni riguardanti l'Unione Europea, e altre strutture che, non occupandosi specificatamente di questioni europee, sono quasi "tagliate fuori", in quanto a conoscenze e competenze in materia. L'approccio alla gestione delle *issues* europee è ancora estremamente settoriale e manca un'integrazione "trasversale" nelle diverse aree di *policy*. A conferma di questa situazione, la ricerca mette in luce

l'esistenza di una scarsa collaborazione anche tra gli uffici che in Giunta si occupano di materie comunitarie e l'Ufficio di collegamento a Bruxelles. Si tratta di due mondi nettamente separati che seguono propri canali di collegamento con le istituzioni europee e che sono considerati quasi alla stregua di due settori distinti. Da non dimenticare anche che l'organismo sicuramente più avanzato nella progettazione comunitaria e nel rapporto con le istituzioni europee, la sede di Bruxelles con il suo ufficio V.in.E., basa gran parte del suo lavoro su consulenti esterni e collaboratori a progetto: un elemento che non supporta il processo di europeizzazione nel senso del suo apprendimento istituzionale.

Un altro dato importante è il ruolo che le associazioni di categoria, o i loro enti di riferimento, in particolare Unioncamere Veneto, hanno nella promozione, nell'informazione e soprattutto nella formazione riguardo alle tematiche europee. In altre parole, per taluni aspetti la Regione Veneto ha “delegato” ad altri attori la gestione di alcune attività prioritarie legate all'Unione Europea. Rinunciando alle attività di informazione e comunicazione istituzionale sulle politiche pubbliche europee, la Regione rinuncia così anche a un ruolo di “governo della *governance*” a cui l'attore regionale potrebbe aspirare proprio in virtù delle possibilità di collegamento istituzionale diretto con il livello sopranazionale, traendo molti vantaggi anche in termini di legittimazione tra gli attori che compongono il modello di *governance* regionale.

Lo stile amministrativo veneto si sta trasformando e adattando a nuove forme di *policy-making*, ma nel farlo, fatica talvolta ad abbandonare alcuni tratti tipici della cultura di governo “bianca”. Possiamo perciò affermare che il sistema di rappresentanza degli interessi veneti in Europa riproduce e proietta, sulle reti europee, i tratti caratteristici del modo di regolazione veneto. Nell'ambito della scelta dei canali di attivazione, è possibile notare infatti che il Veneto dà precedenza a quelli informali,

singoli, diretti e spesso basati sulle reti di conoscenza personali. Per certi aspetti, questo sistema di rappresentanza a livello europeo tende a riprodurre quel sistema che, negli anni d'oro della DC, garantiva il collegamento con il governo centrale. Per arrivare al nuovo centro (l'arena istituzionale europea e la Commissione in particolare) il Veneto predilige sviluppare cioè dei collegamenti informali, basati sulle conoscenze personali di alcuni soggetti "referenti" (funzionari veneti alla Commissione, ma anche europarlamentari della stessa corrente politica) da contattare in caso di necessità.

L'attività di *lobbying* è quasi totalmente finalizzata e concentrata sullo stabilire contatti, pressioni, ricerca di informazioni che mirano ad aumentare l'introito regionale in termini di finanziamenti comunitari. Questo sistema è certamente efficace, e permette al Veneto di essere considerata una delle regioni italiane più virtuose nelle *performance* riguardanti i finanziamenti comunitari, a vantaggio del bilancio regionale.

Tale attitudine implica però, per certi versi, una visione ancora ristretta delle opportunità offerte dall'Unione Europea. Ciò che manca insomma è un ulteriore adattamento e apprendimento culturale, che permetta al Veneto di guardare aldilà dei soli vantaggi finanziari misurabili quantitativamente, e apprezzare tutte le opportunità che l'Unione Europea può offrire in termini di risorse intellettuali, cognitive, culturali. Scarso è infatti l'investimento della Regione nella comunicazione della propria attività istituzionale riguardante l'Unione Europea e nell'informazione e promozione dell'Europa e dei valori dell'integrazione europea, quali gemellaggi, scambi, attività di partenariato e *networking*. Si tratta di aprirsi maggiormente nei confronti dell'esterno e delle altre realtà europee, a beneficio anche dell'ente regione stesso, che potrebbe così ritagliarsi un ruolo più importante nelle reti di *governance* regionale. Tale genere di risorse non ha sempre un riscontro economico immediato, ma nel lungo periodo esse possono rappresentare degli importanti investimenti per il rinnovamento del capitale sociale regionale e per un ripensamento in termini europei e internazionali di un modo

di regolazione in crisi, che per evolversi non ha bisogno soltanto di “finanziamenti”, ma anche di innovazione politica e soprattutto culturale.

Per quanto riguarda la Provincia Autonoma di Trento possiamo vedere che alcuni tratti tipici della subcultura bianca e del relativo modo di regolazione, condizionano e influenzano lo stile decisionale e il modello organizzativo della Provincia per quanto riguarda la gestione delle questioni europee. Se confrontiamo il Trentino con l’Emilia Romagna, esso appare meno attivo ad esempio in termini di iniziative di partenariato e *networking* con le altre regioni europee.

Se invece mettiamo a confronto Trentino e Veneto, facenti parte entrambi dell’area tradizionalmente “bianca”, notiamo che esistono delle notevoli differenze. Per quanto concerne l’organizzazione amministrativa interna alla Provincia di Trento, gli uffici che si occupano maggiormente di Unione Europea (Servizio rapporti comunitari, Dipartimento affari generali ed istituzionali, Ufficio di collegamento con Bruxelles), dialogano e collaborano costantemente tra loro. Il Servizio rapporti comunitari sta inoltre cercando di portare avanti iniziative di coinvolgimento delle vari direzioni, per aiutarle nel prendere maggiore confidenza con le questioni legate ai programmi comunitari e ai relativi bandi. Possiamo affermare anche che, all’interno della struttura amministrativa provinciale in generale, vi è una maggiore consapevolezza dell’importanza dell’attivazione presso l’arena politica comunitaria.

Le ragioni di queste notevoli differenze tra due istituzioni, Veneto e Trentino, appartenenti entrambe all’area “bianca”, sono da ricercare innanzitutto nei diversi modelli istituzionali (provincia autonoma vs. regione a statuto ordinario); Trento non soltanto gode di più risorse e di maggiore autonomia legislativa, ma, è anche una realtà molto più piccola, sicuramente più facile da gestire, anche se non per questo meno complessa.

Si può ipotizzare cioè che l’autonomia legislativa e le maggiori competenze

conferite a partire dal secondo dopoguerra, abbiano profondamente influenzato lo stile decisionale della Provincia. Per quanto riguarda le strategie di informazione e comunicazione sull'Europa della Provincia di Trento, se paragonate con quelle portate avanti dall'Emilia Romagna sono certamente meno sviluppate; se confrontate con le iniziative intraprese dal Veneto notiamo un maggior grado di coinvolgimento e attivismo da parte del Trentino (ruolo del CDE, pubblicazione della rivista *Europ.a.*, seminari formativi organizzati dalla sede di Bruxelles per associazioni di categoria ed enti locali, ecc.).

A questo proposito, un'altra importante differenza tra Regione Veneto e Provincia di Trento riguarda il rapporto con le associazioni di rappresentanza degli interessi. Pur emergendo dalle interviste numerosi esempi di collaborazione che mettono in evidenza il tradizionale legame tra élite politica e amministrativa e associazionismo economico (in particolar modo con i rappresentanti del mondo della cooperazione), il sistema di legittimazione dell'attore politico è sostanzialmente diverso. È infatti la Provincia a ricoprire un ruolo-chiave nell'attivazione territoriale in ambito europeo, svolgendo attività di formazione e informazione anche nei confronti delle associazioni di categoria, e non il contrario.

Un indicatore importante che differenzia Trento dagli altri casi analizzati è la necessità, da parte della Provincia, di attivarsi maggiormente sotto il profilo legislativo e dell'ordinamento comunitario, scelta dovuta anche alle più vaste competenze decisionali e quindi di implementazione delle direttive europee della Provincia Autonoma. Dalle interviste, infatti, è emerso un diffuso interesse provinciale per gli aspetti normativi legati all'Unione Europea, sia nei riguardi della fase ascendente che discendente del diritto comunitario. Non dimentichiamo infatti che il Trentino è chiamato più spesso, rispetto a Emilia Romagna e Veneto, ad applicare direttamente l'ordinamento comunitario, proprio a causa del regime di maggiore autonomia.

Questa attenzione per la componente legislativa, emersa in modo particolarmente accentuato in tutte le interviste svolte con funzionari della Provincia Autonoma di Trento, influenza anche il modello di rappresentanza degli interessi territoriali presso le arene politiche comunitarie. Come dimostrano le differenze nelle attività svolte dalla sede trentina a Bruxelles, rispetto al Veneto e all'Emilia Romagna, la Provincia ha una strategia di *lobbying* meno concentrata sulle pressioni politiche nei confronti delle istituzioni comunitarie, e più sugli aspetti delle relazioni istituzionali e del monitoraggio della produzione legislativa comunitaria. Non emerge cioè dalle ricerche svolte una predilezione netta della politica provinciale per determinati canali di accesso (cfr. tab. 23). In questo senso, la Provincia Autonoma di Trento risulta più attiva del Veneto su alcuni canali di attivazione, ma la partecipazione a questi canali spesso non è intesa come una possibilità per far pervenire alle istituzioni comunitarie le istanze territoriali; la partecipazione a questi canali rientra cioè più nell'area delle semplici relazioni istituzionali, e non in funzione di un'autentica attività di *lobbying*.

La variante istituzionale, se può spiegare alcune differenze per quanto riguarda l'attivismo presso il livello europeo tra Provincia di Trento e Regione Veneto, non giustifica quindi le differenze esistenti tra Provincia di Trento e Regione Emilia Romagna, anch'essa come il Veneto regione a Statuto ordinario. Per spiegare i motivi della maggiore partecipazione emiliana nei canali di attivazione regionale e, in generale, del maggior grado di europeizzazione di questa regione, dobbiamo fare riferimento ad altri indicatori quali la cultura di governo regionale, lo stile amministrativo e soprattutto, come è stato più volte riscontrato nella ricerca, la maggiore congruenza del modo di regolazione regionale con gli stili di *policy* europei.

Per quanto riguarda la gestione e l'organizzazione degli affari comunitari all'interno dell'amministrazione regionale, molti dati hanno messo in evidenza una maggiore "trasversalità" delle questioni europee nelle diverse aree di *policy* e anche nei

diversi organi (ad esempio il caso del tutto originale dell'Assemblea legislativa). Ciò non significa che in tutti i settori amministrativi esistano professionalità in grado di dialogare direttamente con le istituzioni comunitarie e di gestire progetti europei; tuttavia, se confrontato con quanto avviene nelle altre due regioni prese in esame, la differenza è notevole.

Per supplire ad eventuali *gap* di competenze e conoscenze sull'Europa, l'Emilia Romagna può servirsi di ERVET, agenzia regionale che svolge un servizio di assistenza tecnica a tutti i settori. Attraverso lo sforzo congiunto di ERVET e degli uffici della Giunta, la Regione riesce a partecipare a tutti i canali di attivazione, prediligendo in particolare quello del *networking* e dei partenariati interregionali.

A differenza di quanto accade in Veneto con l'assistenza di Eurosportello, la Regione trova al proprio interno (in ERVET, agenzia regionale) le risorse e il *know-how* per portare avanti numerose iniziative, ad esempio di informazione, promozione e comunicazione dell'UE, ma anche di europrogettazione, che contribuiscono ad accrescere e legittimare il ruolo dell'attore pubblico regionale nella *governance* del suo territorio. La Regione diventa così il punto di riferimento per gli attori territoriali per quanto riguarda l'accesso all'Europa. Esiste anche un rapporto e una collaborazione tra Regione Emilia e le categorie economiche, le Camere di commercio, gli attori privati. Tuttavia esiste una netta distinzione in merito ai ruoli dell'attore pubblico e dell'attore privato.

Si possono ritrovare cioè anche in questo caso delle notevoli differenze riguardanti la concezione di "pubblico" e "privato" tra Veneto ed Emilia Romagna (Messina 2001), differenze mutate dal modo di regolazione tipico delle due subculture, bianca e rossa. In Veneto, Unioncamere è considerato alla stregua di un partner pubblico della Regione, mentre, com'è giusto che sia, pur essendo "pubblico" rappresenta di fatto interessi privati; tuttavia si trova a svolgere alcune funzioni

“pubbliche”, come ad esempio la formazione nei confronti degli enti locali regionali.

Nel modo di regolazione emiliano il concetto di pubblico rimanda al ruolo delle istituzioni e alla fornitura di servizi *collettivi* di cui può usufruire l'intera comunità regionale; si tratta cioè di risorse collettive, pensate per rispondere ad un interesse generale del territorio e della comunità *politica*.

Nel modo di regolazione veneto i beni pubblici più che essere collettivi sono dei beni *comuni*, rivolti all'interesse di una parte della comunità, quella *socio-economica*, considerata come rappresentativa della totalità degli interessi regionali e territoriali.

Nonostante la Provincia di Trento sia considerata come la Regione Veneto un'area bianca, sotto questo aspetto il modo di regolazione è più simile a quello dell'Emilia Romagna. L'Autonomia e le maggiori risorse istituzionali ed economiche hanno legittimato in modo differente l'attore politico; rispetto al Veneto esiste una differente concezione di “pubblico” e “privato”; esiste cioè una forte identificazione della comunità politica locale con l'idea di tutela e preservazione dei beni collettivi, primo fra tutti il patrimonio ambientale e l'ambiente montano, come dimostra l'attenzione ai temi dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile (Messina e Marella 2006).

Nel fornire beni *collettivi*, l'attore istituzionale in Emilia Romagna e Trentino trova maggiore legittimità, riconoscimento e consenso. Legittimità e consenso che la Regione può “sfruttare” per rappresentare gli interessi regionali presso le istituzioni comunitarie.

La *lobbying* emiliana ad esempio non si concentra soltanto su obiettivi finanziari immediati dell'ente regionale, ma tende ad avere una visione più ampia e a fondarsi su una strategia regionale più a lungo raggio, su più livelli (nazionale ed europeo) e tramite diverse modalità (canali singoli, collettivi, diretti e indiretti).

Possiamo ipotizzare che il diverso ruolo nelle reti di *governance* multilivello



dell'Emilia Romagna rispetto alle altre due regioni (soprattutto rispetto al Veneto) sia riconducibile proprio a questa maggiore capacità, derivata dal modo di regolazione tipico nelle aree rosse, di portare avanti politiche interventiste e di mettere in rete tutti gli attori pubblici e istituzionali della Regione, anche nell'ambito dell'attivazione sull'arena europea e soprattutto della rappresentanza degli interessi regionali in Europa.

La ricerca ha messo in evidenza inoltre la dimensione del coinvolgimento degli enti pubblici locali (comuni, grandi città, province) in tutte le forme di attivismo regionale (Comitato delle Regioni, gemellaggi, cooperazione decentrata, ecc.). In questo modo la Regione Emilia Romagna riesce a mettere in comunicazione le reti interne tra attori del proprio territorio con l'arena politica comunitaria. Le reti della *governance* dei sistemi locali si allungano, proiettandosi cioè su più livelli, grazie al "nodo" regionale.

Questa è certamente una conferma che lo stile amministrativo interventista e il modello istituzionale integrativo siano tradizionalmente più congruenti con gli stili di *policy* europei, favorendo maggiormente il processo di europeizzazione in tali contesti rispetto a quanto avviene in altri ambiti istituzionali.

Tuttavia è importante sottolineare che l'europeizzazione non costituisce un fine o uno standard che tutte le Regioni devono raggiungere allo stesso modo. L'europeizzazione è, per sua natura, un percorso non univoco di mutamento istituzionale che coinvolge in modo diverso un vasto insieme di contesti regionali differenti. Per questa ragione, è importante che, indipendentemente dalla differente dotazione di risorse politiche, economiche e culturali, e dai differenti esiti che quest'ultime possono determinare, le istituzioni sub-statali continuino ad attivarsi per europeizzarsi e diventare parte fondamentale della *governance* europea.



## ALLEGATI

### **Allegato 1 – Elenco interviste realizzate (novembre 2007 - giugno 2008).**

#### *Interviste Regione Veneto*

<b>Numero intervista</b>	<b>Ruolo</b>	<b>Data</b>	<b>Luogo</b>
<b>1</b>	Funzionario Sede a Bruxelles	21/11/07	Bruxelles
<b>2</b>	Funzionario Sede a Bruxelles	21/11/07	Bruxelles
<b>3</b>	Consulente Sede a Bruxelles	22/11/07	Bruxelles
<b>4</b>	Consulente Sede a Bruxelles	22/11/07	Bruxelles
<b>5</b>	Consigliere Regionale Commissione speciale per i rapporti comunitari	5/3/08	Venezia
<b>6</b>	Consigliere Regionale Commissione speciale per i rapporti comunitari	6/3/08	Venezia
<b>7</b>	Consigliere Regionale Commissione speciale per i rapporti comunitari	12/3/08	Venezia
<b>8</b>	Presidente Commissione speciale per i rapporti comunitari	19/03/07	Venezia
<b>9</b>	Consigliere Regionale Commissione speciale per i rapporti comunitari	19/3/2008	Venezia
<b>10</b>	Dirigente Unità complessa cabina di regia - Direzione programmi comunitari	2/4/2008	Venezia
<b>11</b>	Segretario generale della programmazione	15/4/08	Venezia
<b>12</b>	Collaboratore Ufficio Vin.E.	5/05/08	Padova

***Interviste Unioncamere Veneto***

<b>Numero intervista</b>	<b>Ruolo</b>	<b>Data</b>	<b>Luogo</b>
<b>13</b>	Funzionario Unioncamere Veneto Bruxelles	5/12/07	Bruxelles
<b>14</b>	Direttore Unioncamere Veneto - Eurosportello	21/7/2008	Marghera

***Interviste Regione Emilia Romagna***

<b>Numero intervista</b>	<b>Ruolo</b>	<b>Data</b>	<b>Luogo</b>
<b>15</b>	Funzionario Ufficio di collegamento a Bruxelles	12/12/07	Bruxelles
<b>16</b>	Responsabile supporto alla programmazione e alle attività degli uffici all'estero nell'area balcanica	12/6/2008	Bologna
<b>17</b>	Dirigente progettazione per lo sviluppo delle iniziative con l'Unione Europea assemblea legislativa.	18/6/2008	Bologna
<b>18</b>	Responsabile Area Politiche dell'Unione Europea e Cooperazione Internazionale ERVET	24/6/2008	Bologna
<b>19</b>	Dirigente del Servizio Politiche europee e relazioni internazionali	25/6/2008	Bologna

***Interviste Friuli Venezia Giulia***

<b>Numero intervista</b>	<b>Ruolo</b>	<b>Data</b>	<b>Luogo</b>
<b>26</b>	Funzionario Regione Friuli Venezia Giulia a Bruxelles	19/12/07	Bruxelles

***Interviste Provincia Autonoma di Trento***

<b>Numero intervista</b>	<b>Ruolo</b>	<b>Data</b>	<b>Luogo</b>
<b>20</b>	Direttore ufficio per i rapporti con l'Unione Europea	6/12/07	Bruxelles
<b>21</b>	Responsabile Servizio Rapporti comunitari e sviluppo locale	10/6/2008	Trento
<b>22</b>	Funzionario Servizio Rapporti comunitari e sviluppo locale	10/6/2008	Trento
<b>23</b>	Direttore dipartimento affari e relazioni istituzionali	10/6/2008	Trento
<b>24</b>	Funzionario specialista di diritto comunitario presso il Servizio legislativo - Dipartimento affari e relazioni istituzionali	10/6/2008	Trento
<b>25</b>	Funzionario Commissione per i rapporti internazionali e con l'UE Consiglio provinciale	3/06/08	Intervista telefonica

***Interviste Europarlamentari circoscrizione Italia Nord-est.***

<b>Numero intervista</b>	<b>Ruolo</b>	<b>Data</b>	<b>Luogo</b>
<b>27</b>	Eurodeputato eletto nel collegio Nord-Est PPE	22/11/07	Bruxelles
<b>28</b>	Eurodeputato eletto nel collegio Nord-Est Verdi/ALE	29/11/07	Bruxelles
<b>29</b>	Eurodeputato eletto nel collegio Nord-Est GUE	5/12/07	Bruxelles
<b>30</b>	Eurodeputato eletto nel collegio Nord-Est PSE	5/12/07	Bruxelles
<b>31</b>	Eurodeputato eletto nel collegio Nord-Est PSE	11/12/07	Strasburgo
<b>32</b>	Eurodeputato eletto nel collegio Nord-Est PPE	14/12/07	Intervista scritta
<b>33</b>	Eurodeputato eletto nel collegio Nord-Est PSE	17/12/07	Bruxelles

## **Allegato 2 – Tracce dei questionari**

### ***Questionario A – Sedi regionali a Bruxelles.***

- 1) Quando è stata creata la sede a Bruxelles? Come sono reclutati i funzionari che lavorano qui? In base quali criteri?
- 2) Nell'organigramma dell'amministrazione regionale, a livello organizzativo – amministrativo, dove si situa la sede a Bruxelles? Qual è il suo ruolo?
- 3) In Italia invece quale ufficio/dipartimento si occupa degli affari comunitari? Come vi dividete il lavoro con questo soggetto?
- 4) Cosa significa “fare *lobby*” per un ente regionale? E per il suo settore in particolare? La vostra attività di lobby “per la regione” a che livello del processo decisionale comunitario si colloca, solitamente?
- 5) Cosa “arriva” a Bruxelles dalla regione? Quali richieste, domande di aiuto, pressioni arrivano dagli amministratori locali? E dai cittadini, dai movimenti, ecc?
- 6) Quali sono i canali di dialogo con la Commissione?
- 7) Che tipo di rapporti esistono con gli europarlamentari eletti nel vostro collegio? Quali occasioni di dialogo? Su quali temi?
- 8) Gli europarlamentari vi cercano per avere informazioni, opinioni, ecc? Può fornirmi qualche esempio di legge o progetto di legge dell'Unione Europea, che interessa attualmente la vostra Regione, a riguardo della quale avete lavorato per portare avanti le istanze del territorio regionale?
- 9) Può farmi un esempio “riuscito” di pressione svolta a favore della istanze regionali, e un esempio in cui le necessità o le particolarità del territorio sono state invece ignorate? Da cosa sono dipesi, secondo lei, due risultati così diversi?
- 10) Il Comitato delle Regioni: quali contatti e quale collaborazione esistono con questo organo.
- 11) Che tipo di contatti esistono invece con altre regioni italiane qui a Bruxelles? E con altre regioni non italiane? Esistono dei momenti di incontro, dei punti in comune nel vostro lavoro?
- 12) Le associazioni di categoria e gli interessi economici: com'è organizzato il lavoro con questi attori, ed eventualmente con la loro sede a Bruxelles.
- 13) Il vostro lavoro di politica “estera” regionale come si concilia con quella nazionale? Lavorate in collaborazione con la Rappresentanza italiana presso l'Unione Europea?
- 14) Qual è il riscontro della vostra attività qui a Bruxelles? Com'è percepita dagli attori politici regionali e/o locali? E dai cittadini?

### ***Questionario B – Amministrazioni regionali<sup>1</sup>***

- 1) Può descrivere brevemente quando è stato creato il suo servizio? In che cosa consiste il vostro lavoro per quanto riguarda gli affari europei e gli strumenti di programmazione comunitaria e com'è suddiviso tra i vari uffici?
- 2) Quali sono gli altri uffici che nell'organigramma della regione si occupano di materie europee? Esiste la necessità di coordinare il lavoro di queste diverse strutture? Se sì, in che modo viene portato avanti tale coordinamento?
- 3) All'interno della Regione, quale struttura si occupa materialmente di elaborare il POR? Come avviene la stesura dei documenti di programmazione e quali attori coinvolge?
- 4) La cooperazione transeuropea e internazionale: come vengono coordinati i vari attori che si occupano di queste materie all'interno della struttura regionale?
- 5) All'interno della sua struttura i funzionari che vi lavorano sono tutti dipendenti della Regione o vi avvalete, per alcuni aspetti, di consulenti esterni o collaborazioni a tempo determinato?
- 6) All'interno della struttura della Regione, le relazioni con le istituzioni europee e l'attività di *lobbying* presso le stesse sono demandate in modo esclusivo all'Ufficio di collegamento di Bruxelles o esistono anche forme di contatto diretto da parte vostra verso le istituzioni europee?
- 7) Se sì, riguardo a quali aspetti del vostro lavoro? (ad esempio, con la Commissione durante le fasi di gestione dei programmi comunitari, con gli europarlamentari o con il Consiglio, in caso di progetto di legge che riguarda specifici interessi della sua regione, ecc.)
- 8) Qual è il ruolo degli attori economici e delle associazioni di categoria nell'implementazione della politica di coesione e dei fondi europei? Esistono forme di dialogo o collaborazione?
- 9) L'attività della Regione per quanto riguarda il Comitato delle Regioni è seguita soltanto dalla sede di Bruxelles? Quanto è considerata utile la presenza in questa arena politica?
- 10) Quale struttura si occupa di tenere i contatti con le associazioni interregionali (ARE, CALRE, ecc..) di cui la Regione è membro? Secondo la sua esperienza, è utile la partecipazione a questo tipo di associazioni per la rappresentanza degli interessi territoriali in Europa?
- 11) Secondo la sua esperienza, esiste un rapporto tra gli uffici della Giunta ed il Consiglio Regionale per quanto riguarda gli affari europei? Se sì, con quali attori e riguardo a quali aspetti?
- 12) Vuole aggiungere qualcosa che non le è stato chiesto?

---

<sup>1</sup> Questa traccia è stata poi adattata a seconda della regione presa in esame.

***Questionario C – Europarlamentari della circoscrizione Italia Nord-orientale.***

- 1) Com'è distribuito il suo lavoro di europarlamentare in termini pratici, tra Bruxelles e l'Italia?
- 2) Attualmente ricopre delle cariche amministrative a livello locale/regionale?
- 3) Che tipo di attività svolge nel suo collegio per raccogliere le istanze di cittadini, associazioni, movimenti?
- 4) Quali iniziative organizza invece, per riportare quanto accade a Bruxelles ai cittadini del suo collegio?
- 5) Quali rapporti mantiene con le associazioni di rappresentanza degli interessi della sua regione di provenienza? Potrebbe elencare alcune di queste associazioni con cui Lei collabora o ha collaborato? Su quali temi?
- 5) Nel collaborare con queste realtà, fa riferimento alla loro sede in Italia o alla loro sede a Bruxelles?
- 6) A titolo di esempio, può elencare alcuni procedimenti di legge, durante questa legislatura, di cui si è occupato lei, la sua commissione, o il PE in generale, che interessavano in modo specifico il suo collegio elettorale? Quali sono le aree di *policy* a livello europeo che maggiormente interessano il territorio regionale?
- 7) Nella sua attività di deputato, collabora con la sua regione di provenienza? Se sì, con quali organi (giunta, Consiglio)? Di che genere di contatti si tratta (istituzionali, informali, ecc.)?
- 8) Quali rapporti esistono invece con la sede a Bruxelles della sua regione? Esistono dei canali di dialogo o delle persone alle quali lei fa riferimento, ad esempio se ha bisogno di informazioni, di pareri o di altro?
- 9) Viceversa, la sede della sua regione a Bruxelles è attiva nel contattarla, nel fare pressioni su determinate questioni di rilevanza regionale, che interessano le decisioni che verranno prese in Parlamento? Se sì, come?
- 10) A suo parere, all'interno delle istituzioni europee in generale, funziona il dialogo tra livello regionale e locale e livello comunitario?
- 11) Pensa che i cittadini abbiano la giusta percezione dell'importanza di ciò che viene deciso quotidianamente a Bruxelles e che li riguarda da vicino?
- 12) Vuole aggiungere qualcosa che non le è stato chiesto e che ritiene utile ai fini della ricerca?



### ***Questionario D – Unioncamere Veneto***

- 1) Può descrivere brevemente la nascita e l'evoluzione di Eurosportello all'interno di Unioncamere? Quali sono le attività principali di cui si occupa? Rispetto ai temi europei, quale tipo di supporto fornisce agli attori economici da voi rappresentati? (ad esempio informazioni, consulenza, aiuto nella progettazione, ricerca partners, ecc.).
- 2) Come si rapportano Eurosportello e sede a Bruxelles riguardo alla gestione delle tematiche europee e della *lobbying* nei confronti delle istituzioni comunitarie?
- 3) Gli attori economici del sistema Veneto riconoscono il vostro ruolo di rappresentanti dei loro interessi in Europa? Su quali argomenti vi chiedono di esercitare un'azione di pressione verso l'UE e di rappresentare le istanze del sistema produttivo regionale?
- 4) Quali sono gli attori pubblici con cui dialoga e collabora Eurosportello (Regione, enti locali, agenzie regionali, ecc.)?
- 5) Il rapporto di collaborazione tra Unioncamere - Eurosportello e la Regione Veneto è molto intenso e frequente. Quali sono in concreto le strutture regionali con cui dialogate e a cui fate riferimento (Direzione Programmi comunitari, Consiglio Regionale, Dipartimento per le attività produttive, ecc.)?
- 6) Su quali temi fornite cooperazione e consulenza alla Regione sulle materie europee? Può fornire alcuni esempi pratici di collaborazione e di iniziative comuni? Su quali temi invece è la Regione a rappresentare per voi un supporto e un punto di riferimento?
- 7) Cosa significa, nella rappresentanza degli interessi economici, collaborare con la sede del Veneto a Bruxelles e condividerne la sede? In generale, quali vantaggi dà questa cooperazione nella rappresentanza degli interessi veneti in Europa?
- 8) Gli interessi degli imprenditori veneti sono spesso rivolti agli investimenti verso i
- 9) paesi dell'est Europa e di nuova adesione. Quanto è utile la collaborazione con l'Ufficio V.in.E di Padova?
- 10) Il Tavolo di Partenariato della Regione Veneto permette la partecipazione degli attori economici e sociali alla formulazione del POR e dei documenti di programmazione 2007-2013. A suo parere, questa forma di concertazione può ritenersi efficace e funzionante? Perché?
- 11) A suo parere, quali sono i punti forti e i punti deboli del rapporto tra attori economici e attori pubblici ed istituzionali oggi in Veneto?
- 12) A suo parere, il funzionamento del sistema di rappresentanza degli interessi veneti in Europa è soddisfacente? Riguardo a quali aspetti potrebbe essere migliorato?
- 13) Vuole aggiungere qualcosa che non le è stato chiesto e che ritiene utile ai fini della ricerca?

### ***Questionario E – Consiglieri regionali Veneto.***

- 1) Di cosa si è occupata, in questa legislatura la Commissione speciale per i rapporti comunitari? Quali sono, a suo parere, i pregi e i difetti del funzionamento di questa Commissione? Per quali ragioni? Può fare qualche esempio?
- 2) E' d'accordo sul progetto che è stato avanzato di creare una commissione permanente per i rapporti comunitari? Pensa che verrà realizzato? Quali vantaggi potrebbe portare? Cosa cambierebbe, secondo lei, con l'approvazione del progetto di legge regionale n. 243 sull'adozione annuale di una legge comunitaria regionale?
- 3) La maggiorparte delle questioni "europee" viene trattata, in realtà, nelle commissioni permanenti, divise per argomento. Può farmi qualche esempio di tematiche europee trattate nelle commissioni di cui fa parte?
- 5) Secondo la sua esperienza, ritiene soddisfacente il livello di coordinamento esistente tra la Commissione e la Direzione programmazione in giunta? Che tipo di dialogo c'è tra questi due organi, e su quali aspetti?
- 6) Secondo la sua esperienza, la Commissione ed il Consiglio regionale in generale che tipo di rapporti hanno con l'Ufficio della Regione Veneto a Bruxelles (forme di dialogo istituzionale, ma anche rapporti personali di tipo informale, canali legati all'appartenenza politica, ecc.)?
- 7) L'Ufficio della Regione Veneto a Bruxelles ha lo scopo di rappresentare gli interessi veneti presso le istituzioni comunitarie. In che modo Commissione per i rapporti comunitari e Consiglio regionale fanno pervenire le istanze dei cittadini ed elettori veneti a questo ufficio? Può fare qualche esempio?
- 8) Il Consiglio regionale utilizza eventualmente altri canali per entrare in contatto con l'Unione Europea (Ad esempio il dialogo diretto con europarlamentari veneti, con membri delle istituzioni comunitarie, tramite il nostro rappresentante al Comitato delle Regioni, ecc.)?
- 9) Quali contatti mantiene invece il Consiglio con il territorio, i cittadini, i rappresentanti delle categorie economiche e della società civile del Veneto?
- 9) Il Consiglio e la sua commissione si serve o si è servito in passato di collaborazioni con assemblee legislative di altre regioni italiane o estere? Se sì, è stato utile?
- 10) Vuole aggiungere qualcosa che ritiene importante per la ricerca?

## BIBLIOGRAFIA

- A AA. VV. (2008), *La qualità della democrazia in Trentino*, Rapporto di ricerca presentato al Convegno internazionale “Qualità della democrazia, partecipazione e *governance*”, Trento, Provincia Autonoma 23-24 maggio.
- AA. VV. (2005), *Diritto comunitario e Regioni. Le norme di procedura statali e regionali, i rapporti Giunta Consiglio, gli 'aiuti' e l'utilizzo dei fondi comunitari*, Pubblicazione OLI, alla pagina web <http://www.consiglio.regione.toscana.it>.
- AA. VV. (2007), *Rapporto sulla legislazione delle Regioni*, Rapporti ISSiRFA, alla pagina web <http://www.issirfa.cnr.it/3094,1018.html>.
- ALFIERI, A. (2004, a cura di), *La politica estera delle Regioni*, Bologna, Il Mulino.
- ALLUM, P. (2002), *Democrazia reale. Stato e società nell'Europa occidentale*, Torino, Utet.
- ALMAGISTI, M. (2004), *Procedure e democrazia. Cultura politica e capitale sociale nell'analisi della qualità democratica*, in “Teoria politica”, n. 2, pp. 55-88.
- ALMAGISTI, M. (2006), *Qualità della democrazia. Capitale sociale, partiti e culture politiche in Italia*, Roma, Carrocci.
- ALMAGISTI, M., RICCAMBONI, G. (2001), *Forme di regolazione e capitale sociale in Veneto*, in “Venetica. Rivista di storia contemporanea”, n. 3, pp. 9-63.
- ANZON, A. (2003), *Le Regioni e l'Unione Europea: l'esperienza italiana*, in D'ANTENA A. (2003, a cura di), *L'Europa delle autonomie. Le Regioni e l'Unione Europea*, Milano, Giuffrè, pp. 130-167.

- BADIELLO, L. (1998), *Regional Offices in Brussel: Lobbying from the inside*, in CLAYES, P.H., GOBIN, C., SMETS, I. E WINAND, P. (a cura di), *Lobbysme, pluralisme et intégration européenne*, Presses Interuniversitaires européennes, pp. 328-344.
- BADIELLO, L. (2000), *Ruolo e funzionamento degli uffici regionali a Bruxelles*, in “Le istituzioni del federalismo”, n.1, pp. 89-119.
- BAGNASCO A. (1977), *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Bologna, Il Mulino.
- BELLINI, N. (2004), *Le attività di cooperazione decentrata*, in ALFIERI, A. (a cura di), *La politica estera delle Regioni*, Bologna, Il Mulino.
- BILLOCCI, B. (2006), *La Regione Toscana in Europa. Strumenti di partecipazione alla fase ascendente e discendente del diritto comunitario*, CIRES, working paper n. 2.
- BOCCI, V. E. (2000), *Il “potere estero” delle Regioni. Il caso dell’ufficio di collegamento della Regione Toscana*, in “Le istituzioni del federalismo”, n.1, pp. 63-88.
- BOLGHERINI, S. (2006), *Come le Regioni diventano europee. Stile di governo e sfide comunitarie dell’Europa mediterranea*, Bologna, Il Mulino
- BRUNAZZO, M. (2000) *Trentino-Alto Adige. Un unico sistema di partito?*, in “Le istituzioni del federalismo”, n.3-4, pp. 616-630.
- BRUNAZZO, M. (2004), *Le regioni italiane nella multi-level governance. I canali di accesso alla UE*, in “Le istituzioni del federalismo”, n. 4, pp. 623-648.
- BRUNAZZO, M. (2005), *Le Regioni italiane e l’Unione Europea. Processi istituzionali e di politica pubblica*, Roma, Carrocci.
- BRUNAZZO, M. (2008), *Sindaci, Consigli comunali e leggi elettorali. Uno studio sul caso trentino*, relazione presentata al Convegno internazionale “Qualità della democrazia, partecipazione e governance”, Trento (Italia), Provincia Autonoma, 23-24 maggio.

- BRUNAZZO, M. FABBRINI, S. (2005), *La geografia elettorale: l'egemonia democristiana*, in LEONARDI A. E POMBENI P. (a cura di), *Storia del Trentino. L'Età contemporanea. Il Novecento*, Bologna: il Mulino, pp. 255-280.
- BRUNAZZO, M., (2007), *Da "policy-taker" a "policy shaper": l'europeizzazione della politica regionale dell'Italia*, in "Rivista italiana di scienza politica", n.2, pp 233-260.
- BRUSATI, L. (2007), *Il ruolo delle Regioni nella definizione delle politiche europee*, in Panozzo F. (a cura di), *L'innovazione nella governance regionale. Esperienze di "Nuova Regolazione Pubblica" in prospettiva europea*, Milano, Franco Angeli.
- BUKOWSKI, J., PIATTONI, S., SMYRI, M. (2003), *Between europeanization and local societies. The space for territorial governance*, Boston, Rowman & Littlefield.
- BURGSMÜLLER, C. (2003), *Die deutschen Länderbüros in Brüssel. Verfassungswidrige Nebenaussenpolitik oder zeitgemässe Ausprägung des Föderalismus?*, Köln, Shaker Verlag.
- BUSATTO, C. (2007), *L'impatto dell'europeizzazione sul rendimento istituzionale e sul modo di regolazione delle Regioni italiane: il caso del Veneto*, Tesi di Laurea in Politiche dell'Unione Europea, Università di Padova, relatore Patrizia Messina.
- CACIAGLI, M. (2003a), *Integrazione europea e identità regionali*, in Messina P. (2003, a cura di), *Sistemi locali e spazio europeo*, Roma, Carrocci.
- CACIAGLI, M. (2003b), *Regioni d'Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, Bologna, Il Mulino
- CAGGIANO, G. (2004), *Il networking e i gemellaggi delle Regioni*, in ALFIERI, A. (a cura di), *La politica estera delle Regioni*, Bologna, Il Mulino.
- CAMERA DEI DEPUTATI - OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE, (2007), *Rapporto 2007 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione Europea*, Roma, alla pagina web <http://www.issirfa.cnr.it/4395,1018.html>.

- CAPORALE, M. (2007), *L'attuazione delle Euroregioni in Italia*, in "Le istituzioni del Federalismo", n. 4, pp. 41-60.
- CAPORASO, J.A. (2004), *Si può parlare di democrazie per l'Unione Europea?*, in *Rivista italiana di Scienza Politica*, n.1 pp. 70-93
- CASSETTI, L. (2004), *Il regionalismo italiano e la multi-level governance dopo le recenti riforme costituzionali*, in "Le istituzioni del federalismo", n. 1, pp. 111-121
- CIAFFI, A. (2004), *Il rapporto tra le regioni e il governo centrale*, in ALFIERI, A. (a cura di), *La politica estera delle Regioni*, Bologna, Il Mulino.
- CICCIOTTI E., RIZZI P. (2005), *Politiche per lo sviluppo territoriale. Teorie, strumenti, valutazione*, Roma, Carrocci.
- COLUCCI, M. (2005), *L. 4 febbraio 2005 n. 11 Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione Europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari : la nuova disciplina della fase ascendente e discendente nazionale e regionale del diritto comunitario* in "Il diritto della Regione" n. 1-2, pp.39-77
- COMITATO DELLE REGIONI, (2002), *Cooperazione transeuropea tra enti territoriali*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Lussemburgo.
- COMITE DES REGIONS (2008), *Associations/Bureaux de représentation régionale et communale à Bruxelles*, Repertoire, Bruxelles, 14 febbraio 2008, alla pagina web [www.cor.europa.eu](http://www.cor.europa.eu).
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE (2001), *La governance europea. Libro bianco*, Bruxelles 25 luglio 2001 – COM (2001) 428.
- COMMITTEE OF REGIONS (2005), *Procedures for local and regional authority participation in european policy making in the member states*, Office of the official publications of the European Communities, Luxembourg.

- CONZELMANN T. (1998), *Europeization of Regional Development Policies? Linking the Multi-level Governance Approach with Theories of Policy Learning and Policy Change*, in in “European Integration Online Paper”, (EIOP), 2, 4.
- CROZIER M., FRIEDBERG E. (1977), *Attore sociale e sistema. Sociologia dell'azione organizzata*, Milano, Etas Libri.
- D'ANTENA, A. (2003, a cura di), *L'Europa delle autonomie. Le Regioni e l'Unione Europea*, Milano, Giuffrè.
- DELLA PORTA D., CAIANI M. (2006), *Quale Europa? Europeizzazione, identità e conflitti*, Bologna, Il Mulino
- DI SALVATORE E. (2007), *Le relazioni delle Regioni italiane con L'Unione Europea: fondamento costituzionale, normativa statale e disciplina statutaria*, in “Rassegna Parlamentare” n.3, pp. 641-673
- DIAMANTI I. (2003), *Bianco, rosso, verde..e azzurro. Mappe e colori dell'Italia Politica*, Bologna, Il Mulino.
- DIAMANTI I., RICCAMBONI G. (1992), *La parabola del voto bianco. Elezioni e società in Veneto (1946-1992)*, Neri Pozza, Vicenza.
- DOMORENOK E. (2008), *Il Processo di institution-building nell'UE: elementi per una agenda di ricerca*, in “Rivista italiana di Scienza politica”, n. 2, pp.
- DOMORENOK E., BRUNAZZO M. (2008), *New Members in Old Institutions: The Impact of Enlargement on the Committee of the Regions*, in “Regional and Federal Studies, vol. 18, Issue 4.
- ESPOSITO M. (2004), *Dal libro bianco sulla governance europea alla convenzione sul futuro dell'Europa: il Comitato delle Regioni e le sue componenti*, in “Le istituzioni del federalismo”, n. 1, pp. 123-148.
- EUROSPORTELLLO VENETO (2003), *2001-2003, tre anni di attività*, Venezia.

EUROSTAT (2007), *Eurostat regional yearbook 2007*, Luxembourg.

FABBRINI S. (2003), *L'uropeizzazione: teorie, comparazioni e implicazioni per l'Italia*, in FABBRINI S. (a cura di, 2003), *L'uropeizzazione dell'Italia: l'impatto dell'Unione Europea sulle istituzioni e le politiche italiane*, Roma, Laterza.

FABBRINI S. (a cura di, 2003), *L'uropeizzazione dell'Italia: l'impatto dell'Unione Europea sulle istituzioni e le politiche italiane*, Roma, Laterza.

FABBRINI S., MORATA F. (2002, a cura di), *L'Unione Europea. Le politiche pubbliche*, Bari, Editori Laterza

FARGION V., MORLINO L., PROFETI S. (a cura di) (2006), *Europeizzazione e rappresentanza territoriale. Il caso italiano*, Bologna, Il Mulino

FAVA T. (2000), *Veneto. Una regione democristiana*, in "Le istituzioni del federalismo", n.3-4, pp. 631-660.

GANGEMI G. (1994), *La questione federalista. Zanardelli, Cattaneo e i cattolici bresciani*, Padova, Liviana.

GELLI, F. (2008), *Luci ed ombre sulla qualità della democrazia in Trentino. Riflessioni sull'ascolto di osservatori-chiave delle dinamiche di trasformazione territoriale e dei processi di mutamento politico e socio-economico in Trentino*, relazione presentata al Convegno internazionale "Qualità della democrazia, partecipazione e governance", Trento (Italia), Provincia Autonoma, 23-24 maggio.

GIULIANI M., (2000), *Europeizzazione e fit istituzionale. Un'analisi comparata*, paper presentato al Convegno annuale della SISP, Napoli 28-29 settembre.

GRAZIANO P. (2004), *Europeizzazione e politiche pubbliche italiane. Coesione e lavoro a confronto*, Bologna, Il Mulino



- GUALINI E. (2003), *Challenges to multi-level governance: contradictions and conflicts in the Europeization of Italian regional policy*, in "Journal of European Public Policy", Volume 10, n. 4, pp. 616-636
- HOOGHE L. (a cura di, 1996), *Cohesion Policy and European integration: Building multi-level governance*, Oxford, Oxford University Press.
- HOOGHE L., KEATING M., (1994), *The politics of European Union regional policy*, in Journal of European Public Policy, n.1 pp 367-393.
- HOOGHE L., MARKS G. (2001a), *Multi-level governance and European integration*, Oxford, Rowman & Littlefield.
- HOOGHE L., MARKS G. (2001b), *Types of Multi-level Governance*, in "European Integration Online Paper", (EIOP), 5, 11.
- HOOGHE, L. (1995), *Subnational Mobilisation in the European Union*, EUI Working Papers, n. 6.
- HUYSEUNE M., JANS T. (2008), *Bruxelles, capitale de l'Europe des régions? Les bureaux régionaux, acteurs politiques européens*, Brussels Studies, N. 16, alla pagina web [www.brusselsstudies.be](http://www.brusselsstudies.be)
- IURATO G. (2005), *Le Regioni italiane e il processo decisionale europeo. Un'analisi neo-istituzionalista della partecipazione*, Milano, Giuffrè.
- JOHN P. (2001), *Local governance in Western Europe*, London, Sage.
- KEATING M. (1997), *Les régions constituent-elles un niveau de gouvernement en Europe ?* in LE GALES P., LEQUESNE C., *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, La Decouverte.
- KEATING M. (1999), *Regions and international affairs : motives, opportunities and strategies*, in "Regional and federal studies", vol. 9 n. 1, pp. 1-16.

- KOHLER KOCH B., EISING R., (a cura di, 1999), *The transformation of governance in the European Union*, London – New York, Routledge.
- LARAT F. (2004), *Le Regioni nel sistema di multi-level governance. Adattare e trasformare la governance e le sue sfide*, in “Le istituzioni del federalismo”, n. 1, pp. 90-110
- LE GALES P., LEQUESNE C. (1997), *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, La Decouverte.
- LUCHENA G. (2004), *Gli uffici regionali di collegamento con L’Unione Europea nella tutela degli interessi territoriali*, in BUQUICCHIO M. (2004, a cura di), *Studi sui rapporti internazionali e comunitari delle Regioni*, Cacucci Editore, Bari, pp. 215-228.
- MARCH J. G., OLSEN J. P., (1992), *Riscoprire le istituzioni. Le basi organizzative della politica*, Il Mulino, Bologna.
- MARINI, F. S. (2003), *La partecipazione regionale alle decisioni statali dirette alla formazione del diritto dell’Unione Europea*, in D’ANTENA, A. (a cura di), *L’Europa delle autonomie. Le Regioni e l’Unione Europea*, Milano, Giuffrè, pp. 157-167.
- MARKS G. (1996), *Exploring and explaining variation in cohesion policy*, in Hooghe L. (a cura di), “*Cohesion Policy and European integration: Building multi-level governance*”, Oxford, Oxford University Press, pp. 388-422.
- MARTELLI T. (2000), *Emilia Romagna. Partito predominante e stabilità*, in “Le istituzioni del federalismo”, n.3-4, pp. 675-686.
- MAYNTZ R. (1999), *La teoria della Governance: sfide e prospettive*, in “Rivista italiana di Scienza politica”, 1, pp. 3-21.
- MESSINA P. (2001), *Regolazione politica dello sviluppo locale*, Torino, Utet
- MESSINA P. (2002), *Quale governance europea? Note critiche sul Libro Bianco della Governance*, Foedus n. 3, pp. 84-92
- MESSINA P. (2003, a cura di), *Sistemi locali e spazio europeo*, Roma, Carrocci

- MESSINA P. (2004a), *La regolazione politica multilivello per lo sviluppo locale*, paper presentato agli Incontri pratesi sullo sviluppo locale, Artimino, 6-10 settembre.
- MESSINA P. (2004b), *The role of the European Union in Local Development: an Explorative Study of Veneto Region in North East of Italy*, in MESSINA P. (a cura di), *EU Enlargement. Borders, Boundances and constraints*, Padova, Cleup, pp. 117-132
- MESSINA P. (2005, a cura di), *Una policy regionale per lo sviluppo locale. Il caso della L.r. 8/2003 per i distretti produttivi del Veneto*, “Quaderni dell’Associazione M.A.S.TER” n. 1, Padova, Cleup
- MESSINA P. (2007), *La governance multilivello: la prospettiva europea per il governo regionale*, in PANOZZO F. (2007, a cura di), *L’innovazione nella governance regionale. Esperienze di “Nuova Regolazione Pubblica” in prospettiva europea*, Milano, Franco Angeli, pp. 65-80.
- Messina P. (2008), *Oltre il modello veneto. Crisi e trasformazioni di un modo di regolazione dello sviluppo locale*, in “Venetica. Rivista di storia contemporanea”, n. 21, pp. 113-171.
- MESSINA P., BUSATTO C., (2006) *L’impatto dell’europeizzazione sul rendimento istituzionale e sul modo di regolazione delle Regioni italiane: Il caso del Veneto*, paper presentato al Convegno annuale della SISP, Università di Bologna, 12-14 settembre.
- MESSINA P., MARELLA A, (2006, a cura di), *Eco dai monti. Politiche per le aree montane a confronto*, “Quaderni dell’Associazione M.A.S.TER” 2, Padova, Cleup.
- MORATA F. (2000), *Reti territoriali e governo cooperativo nell’Unione Europea*, in “Le istituzioni del federalismo”, n.1, pp. 45-62.
- MORATA F. (2004), *Come migliorare la governance democratica europea con le Regioni*, in “Le istituzioni del federalismo”, n. 1, pp. 23-41
- NEVOLA G. (a cura di, 2003), *Altre Italie: identità nazionale e regioni a statuto speciale*, Roma, Carrocci

- ODONE, C. (2006), *La partecipazione regionale alla formulazione ed attuazione del Diritto comunitario. Applicazione delle leggi Buttiglione e La Loggia fino ai più recenti atti regionali in materia comunitaria*, paper presentato all'Osservatorio Legislativo Interregionale (OLI), Roma, 21-22 settembre.
- OLIVETTI, M. (2004), *Il potere estero delle Regioni*, in ALFIERI, A. (2004, a cura di), *La politica estera delle Regioni*, Bologna, Il Mulino.
- PANOZZO F. (2007, a cura di), *L'innovazione nella governance regionale. Esperienze di "Nuova Regolazione Pubblica" in prospettiva europea*, Milano, Franco Angeli.
- PIATTONI S. (2003), *Regioni a statuto speciale e politica di adesione. Cambiamenti istituzionali e risposte regionali*, in FABBRINI S. (a cura di, 2003), *L'europeizzazione dell'Italia: l'impatto dell'Unione Europea sulle istituzioni e le politiche italiane*, Roma, Laterza.
- PIATTONI S. (2005), *La governance multi-livello: sfide analitiche, empiriche, normative*, in "Rivista italiana di scienza politica", n. 3, pp. 417-446.
- PROFETI S. (2003), *Le Regioni italiane a Bruxelles. Il fenomeno degli uffici di rappresentanza*, relazione presentata al Convegno annuale della Società Italiana di Scienza Politica, Università degli Studi di Trento, 14-16 settembre 2003.
- PROFETI S. (2006), *Le Regioni italiane a Bruxelles. Canali e strategie di attivazione*, in Fargion V., Morlino L., Profeti S., (a cura di) *Europeizzazione e rappresentanza territoriale: il caso italiano*, Bologna, Il Mulino, pp. 287-331.
- PUTNAM R., LEONARDI R., NANETTI R. (1985). *La pianta e le radici. Il radicamento dell'istituto regionale nel sistema politico italiano*, Bologna, Il Mulino.
- PUTNAM, R. (1997), *La tradizione civica delle Regioni italiane*, Milano, Mondadori.
- PUTNAM, R. (2004), *Capitale sociale ed individualismo: crisi e rinascita della cultura civica in America*, Bologna, Il Mulino.

- RADAELLI C. M. (1998), *Governing European Regulation: The Challenges Ahead*, European University Institute, RSC Policy Paper No 98/3
- RADAELLI C. M. (2000), *Whiter Europeization? Concept Stretching and Substantive Change*, in “European Integration Online Paper”, (EIOP), 4, 8, alla pagina web <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm>
- RADAELLI C. M. (2004), *Europeization: solution or problem?*, in “European Integration Online Paper”, (EIOP), 8, 16, alla pagina web <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-016a.htm>
- RAFFONE P., (a cura di, 2006), *Le lobby d'Italia a Bruxelles*, Rapporto CIPI 1/2006, Centro Italiano Prospettiva Internazionale, Bruxelles
- RAMELLA F. (2005), *Cuore rosso? Viaggio politico nell'Italia di mezzo*, Roma, Donzelli
- RASI CALDOGNO A., PANOZZO F. (2007), *La governance dei finanziamenti comunitari nell'esperienza della Regione Veneto*, in PANOZZO F. (a cura di), *L'innovazione nella governance regionale. Esperienze di “Nuova Regolazione Pubblica” in prospettiva europea*, Milano, Franco Angeli.
- REGIONE DEL VENETO (2008), *Rapporto statistico 2008. Il Veneto si racconta, il Veneto si confronta*, alla pagina web <http://statistica.regione.veneto.it/Pubblicazioni/RapportoStatistico2008/>
- REGIONE EMILIA ROMAGNA (2007), *Decimo eurorapporto sulle attività della Regione Emilia Romagna in attuazione delle politiche comunitarie (2006-2007)*, alla pagina web <http://www.regione.emilia-romagna.it/>
- SCARCIGLIA R. (2003, a cura di), *Unione Europea e autonomie regionali. Prospettive per una Costituzione Europea*, Giappichelli, Torino.
- SCHARPF F. W. (1997) *Governare l'Europa : legittimità democratica ed efficacia delle politiche nell'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino.

- SCHEFOLD D. (2003), *L'Europa delle autonomie: le Regioni e l'Unione Europea, l'esperienza tedesca*, in D'ANTENA A. (2003, a cura di), *L'Europa delle autonomie. Le Regioni e l'Unione Europea*, Giuffrè, Milano.
- SCRIMALI A. (2005), *Il Parlamento Europeo e la promozione delle autonomie locali negli Stati membri dell'Unione Europea*, in "Rivista Italiana di Diritto pubblico Comunitario", pp. 899- 932
- SIVINI, G. (1971), *Socialisti e cattolici in Italia dalla società allo stato*, IN SIVINI, G. (a cura di), *Sociologia dei partiti politici*, Bologna, Il Mulino, pp. 71-105.
- SOLARI, S. (2003), *Sistemi locali, forme di regolazione e integrazione europea*, in Messina, P. (a cura di), *Sistemi locali e spazio europeo*, Roma, Carrocci, pp. 129-146.
- SPADACINI, L. (2007), *Integrazione europea e ordinamenti nazionali: la debolezza dei Consigli*, in "Le istituzioni del federalismo", n. 3-4, pp. 353-430
- THIELEMAN E. (2003), *Il prezzo dell'europeizzazione. La politica regionale europea*, in "Queste istituzioni", n. 130, pp.54-75.
- TRIGILIA C. (2005), *Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia*, Bari, Laterza.
- TRIGILIA, C. (1986), *Grandi partiti, piccole imprese. Comunisti e democristiani nelle regioni ad economia diffusa*, Bologna, Il Mulino.
- UNIONCAMERE VENETO, (2008), *Relazione sulla situazione economica del Veneto nel 2007*.
- VIESTI G., PROTA F. (2004), *Le politiche regionali dell'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino.

## SITOGRAFIA

alda-europe.eu  
 assemblealegislativa.regione.emilia-romagna.it/antennaed/

[ec.europa.eu/index\\_it.htm](http://ec.europa.eu/index_it.htm)  
[ec.europa.eu/regional\\_policy/](http://ec.europa.eu/regional_policy/)  
[elezionistorico.interno.it/index.php](http://elezionistorico.interno.it/index.php)  
[forumcompetitivita.regione.veneto.it/](http://forumcompetitivita.regione.veneto.it/)  
[partenariato.regione.veneto.it/](http://partenariato.regione.veneto.it/)  
[progetto-network.com/](http://progetto-network.com/)  
[www.adriaticeuoregion.org](http://www.adriaticeuoregion.org)  
[www.aebr.net/](http://www.aebr.net/)  
[www.aer.eu](http://www.aer.eu)  
[www.affariregionali.it/](http://www.affariregionali.it/)  
[www.alpeadria.org](http://www.alpeadria.org)  
[www.alpeadria.org](http://www.alpeadria.org)  
[www.areflh.org/](http://www.areflh.org/)  
[www.arev.org](http://www.arev.org)  
[www.argealp.org/](http://www.argealp.org/)  
[www.calre.eu](http://www.calre.eu)  
[www.cde.provincia.tn.it/](http://www.cde.provincia.tn.it/)  
[www.Consiglioveneto.it](http://www.Consiglioveneto.it)  
[www.cor.europa.eu/](http://www.cor.europa.eu/)  
[www.crpm.org](http://www.crpm.org)  
[www.dps.tesoro.it/documentazione/QSN/docs/PO](http://www.dps.tesoro.it/documentazione/QSN/docs/PO)  
[www.earlall.org/](http://www.earlall.org/)  
[www.eriknetwork.net](http://www.eriknetwork.net)  
[www.errin.eu](http://www.errin.eu)  
[www.ervet.it/](http://www.ervet.it/)  
[www.espertiregionali.eu](http://www.espertiregionali.eu)  
[www.eurometrex.org](http://www.eurometrex.org)  
[www.euromontana.org](http://www.euromontana.org)  
[www.europafacile.net/](http://www.europafacile.net/)  
[www.europaregion.info](http://www.europaregion.info)  
[www.europarl.europa.eu/](http://www.europarl.europa.eu/)  
[www.eurosportelloveneto.it/](http://www.eurosportelloveneto.it/)  
[www.fesu.org](http://www.fesu.org)  
[www.fondieuropei2007-2013.it/sezioni/index2.asp](http://www.fondieuropei2007-2013.it/sezioni/index2.asp)  
[www.ftcoop.it/portal/](http://www.ftcoop.it/portal/)  
[www.ianis.net](http://www.ianis.net)  
[www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it)  
[www.lisbonregionsnetwork.eu](http://www.lisbonregionsnetwork.eu)  
[www.provincia.tn.it/index.html](http://www.provincia.tn.it/index.html)  
[www.regione.emilia-romagna.it/](http://www.regione.emilia-romagna.it/)

[www.regione.emilia-romagna.it/affari\\_ist/federalismo/numeri.htm](http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/federalismo/numeri.htm)

[www.regione.emilia-romagna.it/wcm/statistica/index.htm](http://www.regione.emilia-romagna.it/wcm/statistica/index.htm)

[www.regione.trentino-a-adige.it/](http://www.regione.trentino-a-adige.it/)

[www.regione.veneto.it](http://www.regione.veneto.it)

[www.regione.veneto.it/Economia/Programmi+Comunitari/](http://www.regione.veneto.it/Economia/Programmi+Comunitari/)

[www.regione.veneto.it/La+Regione/Sede+di+Bruxelles](http://www.regione.veneto.it/La+Regione/Sede+di+Bruxelles)

[www.regleg.org](http://www.regleg.org)

[www.space-economy.net/](http://www.space-economy.net/)

[www.spazioeuropa.it/](http://www.spazioeuropa.it/)

[www.spazioeuropa.it/ufficiobruelles/](http://www.spazioeuropa.it/ufficiobruelles/)

[www.venetoinnovazione.it/](http://www.venetoinnovazione.it/)